

**DESENVOLVIMENTO PARA  
ALÉM DAS FRONTEIRAS**  
DIÁLOGOS SOBRE ASPECTOS SOCIAIS,  
CULTURAIS E REGIONAIS

Editora Appris Ltda.

1.ª Edição - Copyright© 2018 dos autores

Direitos de Edição Reservados à Editora Appris Ltda.

Nenhuma parte desta obra poderá ser utilizada indevidamente, sem estar de acordo com a Lei nº 9.610/98. Se incorreções forem encontradas, serão de exclusiva responsabilidade de seus organizadores. Foi realizado o Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional, de acordo com as Leis nºs 10.994, de 14/12/2004, e 12.192, de 14/01/2010.

Catálogo na Fonte  
Elaborado por: Josefina A. S. Guedes  
Bibliotecária CRB 9/870

---

D451d      Desenvolvimento para além das Fronteiras: diálogos sobre aspectos sociais, culturais  
2018      e regionais / Adriana Kirchof de Brum, Tomaz Espósito Neto, Alaerte Antonio  
Martelli Contini (Organizadores). - 1. ed. - Curitiba: Appris, 2018.  
243 p. ; 21 cm (Educação, Tecnologias e Transdisciplinaridade)

Inclui bibliografias  
ISBN 978-85-473-2202-1

1. Direitos humanos. 2. Direito internacional publico. 3. Fronteiras. I. Brum, Adriana Kirchof de, org. II. Espósito Neto, Tomaz, org. III. Contini, Alaerte Antonio Martelli, org. IV. Título. V. Série.

CDD – 323.4

---

Livro de acordo com a normalização técnica da ABNT

Editora e Livraria Appris Ltda.  
Av. Manoel Ribas, 2265 – Mercês  
Curitiba/PR – CEP: 80810-002  
Tel: (41) 3156 - 4731  
www.editoraappris.com.br

The logo for Appris Editora features the word "Appris" in a large, elegant, cursive script. Below it, the word "Editora" is written in a smaller, simpler font, also in a cursive style.

Printed in Brazil  
Impresso no Brasil

Adriana Kirchof de Brum  
Tomaz Espósito Neto  
Alaerte Antonio Martelli Contini  
(Organizadores)

**DESENVOLVIMENTO PARA  
ALÉM DAS FRONTEIRAS**  
DIÁLOGOS SOBRE ASPECTOS SOCIAIS,  
CULTURAIS E REGIONAIS

*Appris*  
editora

---

## FICHA TÉCNICA

EDITORIAL	Augusto V. de A. Coelho Marli Caetano Sara C. de Andrade Coelho
COMITÊ EDITORIAL	Andréa Barbosa Gouveia - UFPR Edmeire C. Pereira - UFPR Iraneide da Silva - UFC Jacques de Lima Ferreira - UP Marilda Aparecida Behrens - PUCPR
ASSESSORIA EDITORIAL	Jhary Artioli
REVISÃO	Camila Moreira dos Santos
PRODUÇÃO EDITORIAL	Giuliano Ferraz
ASSISTÊNCIA DE EDIÇÃO	Suzana vd Tempel
DIAGRAMAÇÃO	Thamires Santos
CAPA	Eneo Lage
COMUNICAÇÃO	Ana Carolina Silveira da Silva Carlos Eduardo Pereira Igor do Nascimento Souza
LIVRARIAS E EVENTOS	Milene Salles   Estevão Misael
GERÊNCIA COMERCIAL	Eliane de Andrade
GERÊNCIA DE FINANÇAS	Selma Maria Fernandes do Valle

---

### COMITÊ CIENTÍFICO DA COLEÇÃO EDUCAÇÃO, TECNOLOGIAS E TRANSDISCIPLINARIDADE

<b>DIREÇÃO CIENTÍFICA</b>	<b>Dr.ª Marilda A. Behrens (PUCPR)</b>	<b>Dr.ª Patrícia L. Torres (PUCPR)</b>
<b>CONSULTORES</b>	<b>Dr.ª Ademilde Silveira Sartori (Udesc)</b>	<b>Dr.ª Iara Cordeiro de Melo Franco (PUC Minas)</b>
	Dr. Ángel H. Facundo (Univ. Externado de Colômbia)	Dr. João Augusto Mattar Neto (PUC-SP)
	Dr.ª Ariana Maria de Almeida Matos Cosme (Universidade do Porto/Portugal)	Dr. José Manuel Moran Costas (Universidade Anhembi Morumbi)
	Dr. Artieres Estevão Romeiro (Universidade Técnica Particular de Loja-Ecuador)	Dr.ª Lúcia Amante (Univ. Aberta-Portugal)
	Dr. Bento Duarte da Silva (Universidade do Minho/Portugal)	Dr.ª Lucía Maria Martins Giraffa (PUCRS)
	Dr. Claudio Rama (Univ. de la Empresa-Uruguai)	Dr. Marco Antonio da Silva (Uerj)
	Dr.ª Cristiane de Oliveira Busato Smith (Arizona State University /EUA)	Dr.ª Maria Altina da Silva Ramos (Universidade do Minho-Portugal)
	Dr.ª Dulce Márcia Cruz (Ufsc)	Dr.ª Maria Joana Mader Joaquim (HC-UFPR)
	Dr. Edméa Santos (Uerj)	Dr. Reginaldo Rodrigues da Costa (PUCPR)
	Dr.ª Eliane Schlemmer (Unisinós)	Dr. Ricardo Antunes de Sá (UFPR)
	Dr.ª Ercília Maria Angeli Teixeira de Paula (UEM)	Dr.ª Romilda Teodora Ens (PUCPR)
	Dr.ª Evelise Maria Labatut Portilho (PUCPR)	Dr. Rui Trindade (Univ. do Porto-Portugal)
	Dr.ª Evelyn de Almeida Orlando (PUCPR)	Dr.ª Sonia Ana Charchut Leszczynski (UTFPR)
	Dr. Francisco Antonio Pereira Fialho (Ufsc)	Dr.ª Vani Moreira Kenski (USP)
	Dr.ª Fabiane Oliveira (PUCPR)	

*Agradecemos à Universidade Federal da Grande Dourados  
e ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos,  
pelo apoio prestado à realização desta obra.*



# APRESENTAÇÃO

Tratar a temática dos Direitos Humanos por meio de um olhar interdisciplinar remete ao tratamento das questões fronteiriças sob diversos aspectos: territoriais, culturais, ambientais, da fronteira do conhecimento, dos aspectos institucionais, entre outros.

Destarte, requer discutir a riqueza temática existente por trás da definição dos limites traçados pelo ser humano, tanto sob o ponto de vista material, como também sob a ótica do imaginário coletivo.

As fronteiras são marcadas por uma realidade complexa e dinâmica, e que denotam uma riqueza ímpar na coexistência de situações diversas e ambíguas. Por um lado, marcadas por riscos e desafios, por outro lado, por desencadear a criação de oportunidades na construção de uma sociedade mais justa.

Sob o ponto de vista territorial, a fronteira representa uma região de limites com dinâmica singular em que se evidencia a conciliação de características socioeconômicas específicas dos mercados, dos hábitos das pessoas, de idiomas, de educação e de governança que se entrelaçam de maneira formal ou informal na construção e implantação de novas práticas voltadas ao desenvolvimento local e da garantia dos direitos fundamentais.

Esta obra tem como objetivo maior abordar, sob diferentes enfoques, o tratamento das temáticas envolvidas no processo de construção de estratégias multidisciplinares, voltadas à superação dos condicionantes do desenvolvimento local, sobretudo na faixa de fronteira.



# SUMÁRIO

**1. FAIXA DE FRONTEIRA, DESENVOLVIMENTO  
E INTEGRAÇÃO .....11**

*Tito Carlos Machado de Oliveira  
Adriana Kirchof de Brum*

**2. AS VISÕES DIVERGENTES SOBRE A COOPERAÇÃO  
NA ÁREA DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DA  
CONSTRUÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE  
BRASIL E UNIÃO EUROPEIA (2003-2010).....43**

*Tomaz Espósito Neto  
Lisa Belmiro Camara*

**3. A RELAÇÃO ENTRE DIREITO HUMANOS E JUSTIÇA  
AMBIENTAL: A ECOLOGIZAÇÃO DOS DIREITOS  
E O ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO.....69**

*Lucas Stroppa Lamas  
Alaerte Antonio Martelli Contini*

**4. PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA: FRONTERAS  
HISTÓRICAS Y CONTEMPORÁNEAS .....91**

*Hugo Trincherro, Alejandro Balazote, Juan Carlos Radovich,  
Malena Castilla, Juan Engelman, Sebastian Valverde*

**5. RESISTÊNCIA DE SABERES:  
A IMPORTÂNCIA DA TERRA PELOS  
KAIOWÁ-GUARANI NO SUL DE MATO GROSSO DO SUL .....127**

*Verônica Maria Bezerra Guimarães*

**6. O CONTEXTO DE SÃO BORJA(BR)-SANTO TOMÉ(AR) E URUGUAIANA(BR)-PASO DE LOS LIBRES(AR): PRÁTICAS SOCIOCULTURAIS E INFLUÊNCIAS MIDIÁTICAS NA CONCEPÇÃO DAS FRONTEIRAS.....147**

*Karla Maria Müller*  
*Tabita Strassburger*  
*Thais Leobeth*

**7. EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO: ANÁLISE DAS DECLARAÇÕES DE JOMTIEN, DAKAR E INCHEON.....165**

*Kellcia Rezende Souza*  
*Washington Cesar Shoiti Nozu*  
*Maria Teresa Miceli Kerbauy*

**8. UMA BREVE HISTÓRIA SOBRE OS ÍNDIOS E A POLÍTICA DE ASSIMILAÇÃO.....185**

*Caio Cezar Melo Ferri*  
*Gicelma da Fonseca Chacarasqui Torchi*

**9. QUESTÕES AMBIENTAIS TRANSFRONTEIRIÇAS: UMA ANÁLISE SOBRE O CONSUMO DE ÁGUA VIRTUAL EM MATO GROSSO DO SUL.....213**

*Adriana Kirchof de Brum*  
*Celso Correia de Souza*  
*Daniel Massen Frainer*

**SOBRE OS AUTORES .....237**

## FAIXA DE FRONTEIRA, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO

*Tito Carlos Machado de Oliveira  
Adriana Kirchof de Brum*

A Faixa de Fronteira brasileira (Lei 6.634 de 02/05/1979) corresponde a um território delimitado na largura de 150 km, com 15.719 km de extensão da fronteira do Brasil com os países limítrofes (CDIF, 2013).

Todavia a fronteira não é a Faixa de Fronteira, é parte dessa faixa, e, portanto, é muito mais.

A Faixa de Fronteira é um instrumento com caracteres de garantir um distanciamento necessário e uma “aproximação segura”, condicionada por um marco legal cujo sentido ulterior é segurar, barrar, fechar, restringir, controlar e proteger. A Faixa não é uma expressão da *fronteira-integração* e sim um contraposto territorial que faz parte da expressão *fronteira-separação*. Pode-se, assim, delinear como *território fixo*.

Por outro lado, as fronteiras constroem uma heterogeneidade de fluxos que desrespeita a lógica formal dos acontecimentos ao criar um tecido de relações. Desafia os limites precisos legais e estabelece vínculos dialéticos de articulação funcional ao remanejar valores objetivos; recompõe condutas de aproximação e desmobiliza normas e procedimentos. Pode-se, assim, apresentar-se como um “*território fluido*” (ou *liquido*), “[...] la frontera nunca es un dato fijo, sino un objeto inacabado e instable” (GRIMSON, 2003, p. 43), moldando-se no entremeio social da interação e da integração.

No Mato Grosso do Sul, a Faixa de Fronteira (Figura 1) inclui os 44 municípios, são nove cidades em condição de conurbação, sendo sete

com cidades paraguaias e duas com cidades bolivianas. Essa faixa abriga uma população superior a um milhão de almas, perfazendo uma baixa demografia (menos de 2 habitante/km<sup>2</sup>) e uma disforme distribuição, embora represente quase a metade da população do Estado.

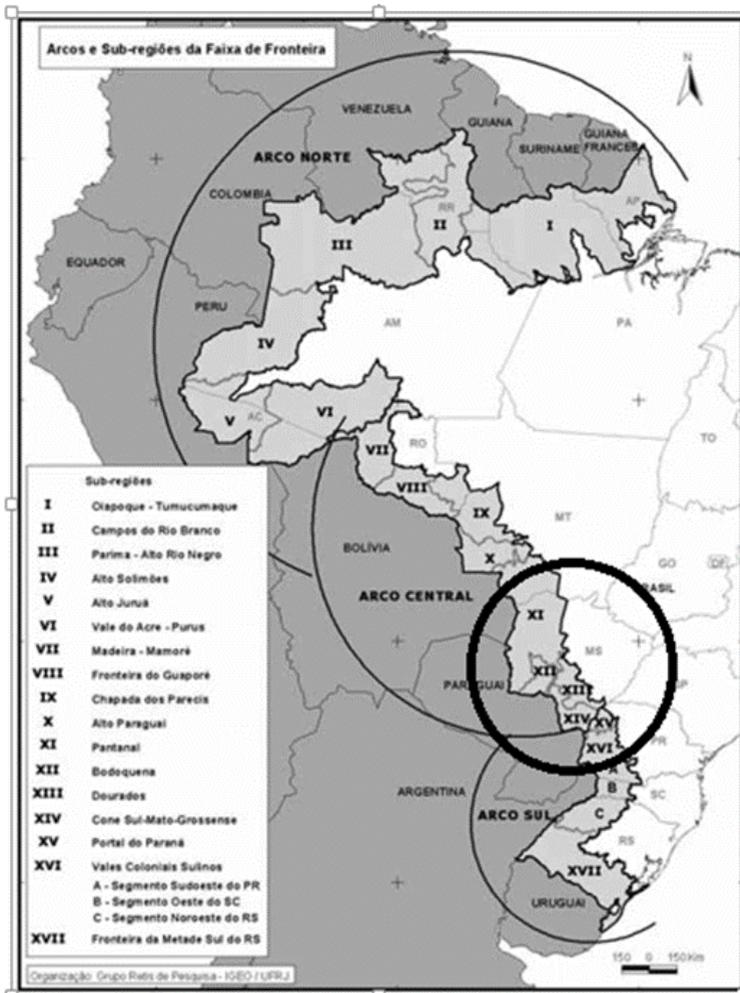


FIGURA 1 – ARCOS E SUB-REGIÕES DA FAIXA DE FRONTEIRA  
 FONTE: MI/SPR/PDF – 2009

O objetivo deste texto é fazer uma abordagem nessa Faixa de Fronteira no Mato Grosso do Sul, partindo da compreensão de seu tamanho, de sua baixa uniformidade territorial, das diferenciações econômicas e de suas diferentes formas de articulação com os países vizinhos, para, a partir desse entendimento, identificar perspectivas para o desenvolvimento regional e a articulação fronteiriça. Nessa condição, dista, mas não rivaliza, com o exaustivo trabalho traçado no *Programa de Restrução do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PRPDF* – do Ministério da Integração Nacional, coordenado pelo Grupo Retis da UFRJ.

## ESCOPO TEÓRICO-METODOLÓGICO

As fronteiras não estão definidas no território com a mesma configuração e com o mesmo nível de articulação, esse é o ponto de partida para entendê-las: cada fronteira é uma fronteira diferente. Tratá-las de forma equânime será sempre um trabalho inócuo. Estudá-la significa ter a ciência (e a paciência) de dividi-la buscando suas particulares afinidades inerentes que melhor representam a acurada forma de atuação em determinada situação territorial. Mesmo considerando, e assumindo, que toda regionalização (e sub-regionalização) jaz-se incompleta, questionável e perigosa, faz-se sentido uma sub-regionalização, embora esboçada como meras *manchas territoriais* com marcas e aptidões aproximadas.

A baliza para essa regionalização desse pedaço da Faixa de Fronteira brasileira está sustentada na perspectiva de identificar as cidades e as redes traçadas pelas atividades econômicas, as conectividades socio-culturais que as entrelaçam, a infraestrutura e as atividades de apoio que as aproximam. Assim como também o tipo e tamanho de empresas nelas contidas, a participação do Estado, da universidade, do capital regional e do nível de proximidade com o país vizinho.

A partir da soma de todos esses elementos foi possível traçar ferramentas (ainda que limitadas) capazes de sustentar uma arquitetura organizacional no ajuntamento de cidades concebida mediante três matrizes. A primeira está relacionada aos atributos do lugar, cujo artefato central

foi a condição produtiva e a sua ligação com a economia contemporânea brasileira e global. A segunda dá ênfase aos elementos que possibilitam a aglomeração e a articulação, partindo do pressuposto que a presença dos agentes públicos e a atuação dos agentes econômicos funcionando em redes são propulsores-chave da articulação territorial<sup>1</sup>. E a terceira consiste em perseguir um roteiro que indique “precondições” necessárias para desempenhar papel decisivo no desenvolvimento regional<sup>2</sup> e na articulação dos fluxos transfronteiriços (SASSEN, 2003) com articulações, escalas e orientações que não seguem os modelos estabelecidos, assim como o estabelecido na Proposta de Restruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDDF).

Seguindo essa trajetória, o estudo considerou um conjunto de dados que autoriza visualizar a *intensidade* e a *frequência* da presença de órgãos, instituições, relações que reúnam condições de conceber relações de proximidade apropriadas ao aparecimento de “externalidades locais” (KRUGMAN, 1995) e suscite uma “ancoragem territorial das empresas” (ZIMMERMANN, 1998), apropriada a incentivar o desenvolvimento regional e local. É justo esclarecer que a *frequência* é hipotético-dedutiva construída por informações pouco concretas das declarações conquistadas pelo conjunto de atores territoriais abordados; enquanto a *intensidade* é dada pela concretude dos números quantitativos das informações oficiais.

No caso de nosso ambiente de estudo, obriga que esteja sustentado em uma teoria que acompanha – mesmo com adaptações – o processo de formação histórico *de arranjos produtivos em espaços periférico*<sup>3</sup> (CROCCO; GALINARI; SANTOS; LEMOS; SIMÕES, 2006, p. 215), ou em conformidade com o ambiente marcado pela lógica da competição predatória dos *arranjos informais* conforme destacam Mytelka e Farinelli (2000).

<sup>1</sup> Partindo da leitura da *Teia dos Fluxos Centrais*, de Taylos (2010).

<sup>2</sup> Para essas precondições, seguiu-se o estudo de Markusen (1995).

<sup>3</sup> “[...] sistemas de produção local são um produto histórico do espaço social local, deve-se reconhecer o caráter específico que assumem na periferia capitalista, onde: 1) as capacidade “inovativas” são, via de regra inferiores [...]; 2) o ambiente organizacional é aberto e passivo [...]; 3) o ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e permeado por constrangimentos estruturais; e, 4) o entorno é basicamente de subsistência, a densidade urbana é limitada [...], renda per capita baixo [...], níveis educacionais baixos [...] e imersão social é frágil”.

Do ponto de vista do método, este estudo está ancorado nas bases teóricas da Geografia Econômica (sem menosprezo da Economia Geográfica), tendo a categoria território como elemento central das análises e interpretações.

## **LOCALIZANDO AS SUB-REGIÕES DA FAIXA DE FRONTEIRA NO MATO GROSSO DO SUL.**

O estudo da disposição e das propriedades dos diferentes elementos do conjunto territorial dessa Faixa de Fronteira no Mato Grosso do Sul possibilitou destacar cinco sub-regiões com arcabouço geoeconômico diferenciado (Vale do Iguatemi, Bacia do Ivinhema, Bodoquena, Margem do Aquidauana e Circuito do Tamengo).

Não há por que negar uma certa similitude – e tampouco este estudo tem a intenção de divergir – em relação às quatro sub-regiões (cf. Figura 1: Pantanal, Bodoquena, Dourados e Cone-Sul-mato-grossense) identificadas pelo PRPDF. As diferenças entre aquele estudo e este repousam no escopo metodológico utilizado; o desenho cartográfico discrepa por conta de a Geografia Econômica ter sido o suporte interpretativo prioritário neste estudo, onde as atuações empresariais, as condições infraestruturais, as redes estabelecidas nas relações socioeconômicas entre as cidades e com um outro país foram categóricas para localizar as cinco sub-regiões aqui expostas.

Dessas cinco sub-regiões é possível acomodar: duas com forte presença das relações fronteiriças; uma outra região com moderadas relações fronteiriças; e duas com baixas relações com a fronteira. A conferir.

### **1. Vale do Iguatemi**

Essa é a maior, mais consistente e mais autêntica região fronteiriça da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul.

A intenção nessa área é observar as cidades brasileiras que estão situadas na margem direita do Rio Iguatemi até a linha de fronteira com o Paraguai<sup>4</sup>; por outro lado, não é possível desgarrar da análise as cidades paraguaias de Salto Guairá, Ype Yu, Capitã Bado, Pedro Juan Caballero e a vila de Pindoty Porã. Como também não se permite separar a cidade de Guaíra no Estado do Paraná. Esse conjunto dessas cidades fronteiriças consolidam uma *mancha territorial* de oportunidades específicas ao desenvolvimento regional pautadas na articulação entre Brasil e Paraguai. Esse conjunto possui uma população superior a 400 mil habitantes<sup>5</sup>.

O fato é que os agentes econômicos e cada indivíduo terminam contornando as barreiras espaciais e se aproveitando dos recursos existentes em diversas localidades, e naquela fronteira não é diferente. Muitos brasileiros e paraguaios desconsideram os limites oficiais, atravessam a fronteira e, valendo-se da *economia de arbitragem* e outras oportunidades locais, constroem margem de lucro adicionais e/ou complementariedades de consumo cotidiano.

Essa área possui uma cultura urdida, historicamente, na extração da erva-mate, porém hoje a base produtiva está diretamente relacionada à cultura da soja e à pecuária de corte – assim como, no geral, também toda a Faixa de Fronteira.

A sojicultura e a *ganadería* também se estendem para dentro dos Departamentos de Canindeyú e Amambay no Paraguai, aonde a presença de grande número de brasileiros proprietários (brasiguaios) agregam-se a uma dicotomia extrema: consistir em ser “desbravadores” investidores que consolidaram uma modernização no campo paraguaio capaz de posicionar o Paraguai como um dos grandes exportadores mundiais de soja e carne; ou consistir em ser, em igual proporção, identificados como *invaders foreigners*, responsabilizados pelos malefícios da expropriação dos campesinos, desmatamento desregulados, domínio econômico-político

<sup>4</sup> Cidades de Mundo Novo, Sete Quedas, Tacuru, Paranhos, Japorã, Cel. Sapucaia, Eldorado, Amambay e mais as cidades de Ponta Porã e Aral Moreira, por afinidades econômico-históricas.

<sup>5</sup> Se excluir as cidades paraguaias e a paranaense Guaíra significa excluir próximo de 200 mil pessoas que alimentam um mercado de vizinhança em um ambiente marcado pela baixa ocupação territorial, poucas e pequenas cidades, consubstanciando uma baixa densidade demográfica.

de várias cidades, entre outros<sup>6</sup>. O fato é, todavia, que esses intrépidos investidores sustentam relações que desconhecem a *regeres fines* e agenciam deslizamentos de trabalho e capital, suscitando formas consorciadas de mobilização territorial transfronteiriça. Há naquele ambiente fronteiriço do Vale do Iguatemi um conjunto de justaposições com contiguidade histórico-sociocultural que consente ser observada uma larga *vantagem comparativa territorial* em relação a outros lugares, ainda que esteja subdimensionado e subutilizado do ponto de vista legal e superdimensionado do ponto de vista ilícito.

Como destaque, observa-se a posição que cumpre as cidades de Salto Guairá e, especialmente, Pedro Juan Caballero como fortes centros de *reexportação* e crescentes *núcleos industriais* devido à compleição da *Lei de Maquila* no Paraguai.

A conurbação de Ponta Porã com Pedro Juan Caballero – um verdadeiro *complejo urbano transfronteirizo* (conforme teoria de DILLA ALFONSO, 2015), juntas somam uma população próximo a 200 mil habitantes, constituindo-se em um verdadeiro *polo geográfico de ligação*<sup>7</sup> tanto para dentro do Brasil como para cidades paraguaias. Considerando as ligações interurbanas e as complexas transações, pode-se induzir que essa conurbação servirá (ou já serve) como força centrípeta natural, para atrair empreendimentos regionais diversificados.

Há de se observar que nessa sub-região aparecem cinco instituições de pesquisa como UFMS, IFMS, Embrapa, Uems e UNA/PJC com um número muito consistente de professores com alta qualificação (mestrado e doutorado) que, se provocados a atuar conjuntamente, consolidariam a formação de um Centro de Pesquisa de Alta Qualificação (Cpaq)<sup>8</sup>, com portentosa capacidade de atuação sub-regional. Contudo, quando somado à análise às cidades de Pedro Juan Caballero e Salto, Guairá observa-se uma realidade mais substantiva: naquelas cidades paraguaias já se contabiliza

<sup>6</sup> Ver mais detalhes em ESSELIN; OLIVERA; OLIVEIRA (2012), ALBUQUERQUE (2012), SOU-CHAUD (2002).

<sup>7</sup> Conforme estabelece o Zoneamento Ecológico e Econômico de Mato Grosso do Sul (ZEE/MS).

<sup>8</sup> A plataforma que aqui se utiliza para caracterizar um Cpaq é a capacidade de aglutinar Grupos de Pesquisa (consolidados e/ou em consolidação) em projetos de desenvolvimento regional.

oito instituições universitárias com cursos de graduação, entre eles o curso de Medicina com mais de oito mil alunos.

Com relação à infraestrutura, à guisa de observação, não há níveis de comparação entre a conurbação Ponta Porã-Pedro Juan com as outras localidades no Vale do Iguatemi (e até mesmo dentro da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul). A presença de aeroportos (passageiros e carga), estradas e energia registra uma sensível capacidade de distribuição regional cujo arco de abrangência possibilita uma centralidade estendendo sua hinterlândia tanto para dentro do Brasil quanto para dentro do Paraguai. É somente superada na Faixa de Fronteira, pela centralidade exercida por Dourados (sub-região da Bacia do Ivinhema).

Soma-se ainda à ligação que essa conurbação expande com o Porto de Concepción<sup>9</sup> no Rio Paraguai, abrindo perspectivas de exportação para toda economia agroexportadora do Mato Grosso do Sul. Mais ainda, o crescimento recente da economia paraguaia<sup>10</sup> tem, com muita frequência, estrangulado a Ponte da Amizade (liga Foz do Iguacu-Ciudad D'Este) como ponto de passagem do Corredor Paranaguá-Asunción<sup>11</sup>. Fato que tem ampliado os desembarços de mercadorias por Ponta Porã, acendendo o processo de intermediação naquela fronteira.

Deve-se considerar especialmente outro elemento determinante dessa região fronteiriça com forte tendência diferencial em relação às outras áreas.

O primeiro é a *Lei de Maquila* do Paraguai. Esta lei aprovada tem quase 20 anos, mas somente se tornou viável a partir desta década, por diversas razões políticas. Estabelecendo imposto único e a recuperação do imposto sobre o valor agregado, suprime taxas alfandegárias; realiza remessa ao exterior com isenção de impostos, inclusive com taxa zero para o Mercosul, essa lei pode colocar-se como verdadeiro ancoradouro para

<sup>9</sup> Na cidade de Concepción, capital do Departamento de Concepción-PY, às margens do Rio Paraguai.

<sup>10</sup> Segundo o Banco Central del Paraguay, o Paraguai cresceu a partir de 2013 a taxas superiores a 8% ao ano, uma das maiores do mundo.

<sup>11</sup> Corredor rodoviário que liga o Porto de Paranaguá (BR) – onde o Paraguai possui um entreposto de depósito franco para as mercadorias exportadas ou importadas desde 1957 – até a capital Asunción.

investidores regionais e doutros lugares do Brasil, e tende a se constituir em um axial de desenvolvimento regional com implicações vantajosas para toda a região do Vale do Iguatemi. Até o momento, apenas as cidades maiores – Salto del Guairá, e, principalmente, Pedro Juan Caballero –, por conta da economia de aglomeração, são receptoras de indústrias maquiladoras, mas as condições podem alterar-se definitivamente a partir da finalização e asfaltamento da rodovia MS 165, que ligará, margeando a linha divisória entre Brasil e Paraguai, as cidades de Ponta Porã e Mundo Novo.

Contudo é observável que no Vale do Iguatemi apenas seus extremos, ao norte com a conurbação Ponta Porã-Pedro Juan Caballero, e ao sul com a semiconurbação de Mundo Novo, Guairá e Salto Guairá, ostentam um dinamismo diferenciado em relação às demais cidades. Fato que, até certo ponto, indefine a formatura de uma rede urbana mais consistente.

Na realidade, o dinamismo comercial do Vale do Iguatemi está substancialmente acondicionado por sua situação fronteiriça: seja pela presença de *minoristas* e *mayoristas* ligados ao Corredor Paranaguá-Asunción com grande participação no mercado internacional, sustentando o dinamismo em Salto Guairá e Pedro Juan Caballero com transbordamento para Mundo Novo, Guairá e Ponta Porã; ou seja, pela quantidade de braçiguaios aquinhoados de um lado e do outro da fronteira.

Em outra abordagem, pode-se aludir que nessa mancha territorial do Vale do Iguatemi as políticas públicas estaduais e municipais de incentivo aparecem de forma tímida e limitada<sup>12</sup>.

Considerando a má fama (tráfico, contrabando etc.) que a região carrega, esperavam-se ações mais contundentes dos atores regionais com relação a um marketing solidário, no sentido de amenizar essa sua *maior dor*. Isso especialmente considerando que os fluxos realizados entre as populações dos dois países desmontam que, em qualquer hipótese, não há desenvolvimento regional sem considerar a economia de ambos os lados da

---

<sup>12</sup> As desonerações concedidas pelo Governo do Estado somente abroham, com alguma consistência, nos municípios de Mundo Novo (sete empresas), Eldorado (quatro empresas) e Ponta Porã (seis empresas). Enquanto os planos diretores e as leis de subsídios municipais (doação de terrenos, renúncia do ISS etc.) têm se colocado com efetividade duvidosa, com muitos percalços para uma plena afirmação.

fronteira como fonte complementar. O lado brasileiro, por exemplo, não possui um Shopping China (Cia. Cogorno) que atua na região como uma *empresa-chave* no abastecimento do atacado e do varejo, energia barata, como também não possui arcabouço jurídico que permita importações de maquinário com baixo custo. Elementos que ditam o comportamento da economia independentemente dos desencontros formais.

Já as atividades criativas e culturais são muito agudas dadas pela “*liquefação*” do território fronteiriço em embaralhar diversas formas de comportamento, linguagem, interações e posturas que respaldam amplas possibilidades de conexões inventivas e provocativas ao desenvolvimento regional.

Mesmo observando a fragilidade de políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento em regiões fronteiriças, é fundamental contabilizar a presença do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron<sup>13</sup>), numa perspectiva muito interessante. Ponderando sobre a capacidade de concentrar altos volumes de recursos financeiros destinados à defesa, segurança, vigilância e controle, esse programa governamental alarga probabilidades de interação regional produtiva, sobre muito, na vertente fabril com elevada tecnológica e serviços.

Isto é, a má fama daquela fronteira não permite rejeitar a possibilidade de um desenvolvimento territorial abrigado numa produção industrial de bens e serviços qualificados direcionados ao fornecimento do Sisfron. Seria como se o Vale do Iguatemi, oportunisticamente, “*buscasse a felicidade na dor*”<sup>14</sup>.

## 2. Bacia do Ivinhema

Esse é o mais vibrante e mais contundente território produtivo da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul, trata-se de uma região que congrega uma forma sistêmica de participação nas redes de commodities internacionais de grãos.

<sup>13</sup> Programa das Forças armadas que emprega alta tecnologia na vigilância, defesa e controle das fronteiras, mais informações: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>.

<sup>14</sup> Lembrando Fiódor Dostoiévski no seu livro *Os Irmãos Karamazov*.

Mesmo agrupando núcleos urbanos incompletos com baixa diversificação de serviços modernos, essa sub-região possui uma estrutura produtiva rural, que há muito tempo se aproximou de uma agropecuária com modernização rigorosa. É a área que possui a melhor distribuição espacial para engendrar um desenvolvimento de aglomerações inovadoras.

Entretanto pela Bacia do Ivinhema a fronteira apenas passa, pouco se identifica esse território como local *de* fronteira. Sintetizando: é um território *na* Faixa de Fronteira, mas *não* é um território *de* fronteira<sup>15</sup>.

Esses municípios contabilizam uma população superior a 500 mil habitantes, exibindo um nível de complexidade capaz de produzir demanda por serviços urbanos com produção diversificada, agrupando grandes, pequenas e “artesanais” empresas e estrutura creditícia com altiva sofisticação.

A Bacia do Ivinhema possui consistência para possibilitar e avançar na confirmação de um conjunto produtivo muito mais abrangente do ponto de vista tecnológico – especialmente considerando a presença de universidades e centros de pesquisa – caminhando em direção a um Centro de Pesquisa de Alta Qualificação (Cpaq).

Já é assim, até certa medida, com relação à agricultura e parte da pecuária como ramos absorvedores de tecnologia superior. Existe, naquele espaço geográfico, um certo consenso teórico conceitual sobre a presença de uma atmosfera em trânsito para uma *economia do conhecimento* no setor rural<sup>16</sup> mais propício à agregação de valor por meio de tecnologia e inovação. Dourados, enquanto *cidade regional* (IBGE, 2007), já centraliza não apenas tradicionais funções urbanas, mas se dispõe a fornecer a juntura urbano-rural ao seu redor, novos componentes e

---

<sup>15</sup> Na Bacia do Ivinhema, para efeito deste estudo, consideram-se componentes os seguintes municípios: Angélica, Bataiporã, Deodápolis, Douradina, Dourados, Fatima do Sul, Gloria de Dourados, Ivinhema, Jatei, Novo Horizonte do Sul, Taquarussu, Vicentina, Nova Andradina, Maracaju, Rio Brillhante, Caarapó, Itaporã e Anaurilândia. Dentre estes 18 municípios é importante lembrar que em alguns deles o território de seus municípios não está completamente na Bacia, e Nova Andradina e Angélica estão fora da Faixa de Fronteira; assim como outros municípios que estão dentro da Bacia como Ponta Porã (aqui adicionada ao Vale do Iguatemi); Nova Alvorada e Sidrolândia, por razões de pouca afinidade com a proposta aqui estabelecida foram desconsideradas.

<sup>16</sup> Mesmo que assentado em bases altamente concentradoras de terras.

infraestrutura técnica capaz de abrigar novas redes de articulação produtiva, especialmente ligadas ao setor agroexportador.

Observando o Quociente de Localização<sup>17</sup> (QL) de indústrias nos municípios da Bacia do Ivinhema, destaca-se um conjunto de fábricas do ramo das confecções de artigos de tecidos, tecelagem, roupas, peças e acessórios de vestuário, indústrias de manipulação de metal e empresas na fabricação de aparelhos médico-hospitalares. Esses setores são mais consistentes para um processo formador de arranjos produtivos fabris pelo fato de ter características fortemente urbanas e oferecer um nível de sofisticação tecnológico sensivelmente superior ao exercido pelo conjunto geral. Contudo deve-se advertir para a compleição da presença de estruturas *sweat-shops* caracterizadas como *arranjos informais* mesmo que empregando, em parte, maquinário de sofisticada tecnologia.

Outros setores aparecem muito fortes na Bacia do Ivinhema, mas com aguda conotação rural, como leite, bovinocultura de corte, produção de cereais, entre outras. É extremamente importante observar que o papel dessas empresas ligadas ao setor rural para a economia regional é, sob qualquer ângulo, fundamental. Como variante de interpretação, é possível observar que das 44 indústrias da Bacia do Ivinhema beneficiadas com *desonerações fiscais* do Governo do Mato Grosso do Sul (ano 2014), apenas 17 são empresas com afinidades urbanas. Destas, 16 delas possuem aptidões tangíveis para se estabelecer como indústrias-chave com capacidade inovadora e construtoras de redes horizontais.

Outro fator de vantagem competitiva regional é o setor de serviços existente na *Bacia do Ivinhema*.

Vale lembrar que o setor de serviços possui uma grande importância no PIB brasileiro e incorpora boa parte das empresas com base tecnológica. Depois de Campo Grande, capital do estado, a região da Bacia do Ivinhema (com Dourados à frente) é que apresenta a maior e mais bem-acabada estrutura de serviços no Mato Grosso do Sul.

---

<sup>17</sup> Índice aplicado sobre os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (ano 2015).

A rede de serviços públicos, serviços privados, comunicação, informação e marketing, bem com a disponibilidade de infraestrutura fornecida por Dourados permite mobilizar um potencial formador de novas empresas com elevado grau de especialização produtiva. Esse fato coloca Dourados em um patamar privilegiado para coordenação de processos produtivos descentralizados e gestão do território. Em todos os sentidos, a Bacia do Ivinhema é passível de ser identificada como um território com design produtivo apto a uma engenharia de governança territorial com vasta cooperação horizontal.

### 3. Bodoquena

A condição fronteiriça dessa sub-região, ainda que seja de proporção mediana, acende perspectivas de conflagrar uma interação maior com o Paraguai e, por meio deste, com a Argentina e Chile.

De todas as sub-regiões da Faixa de Fronteira aqui estudada, essa é possivelmente aquela que enfrenta maiores obstáculos no seu desenvolvimento até o momento<sup>18</sup>.

A inclusão das cidades nas proximidades do Rio Apa (fronteira com o Paraguai) está associada a dois fatores congruentes.

Primeiro, o Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE/MS) (Segunda Aproximação), por meio de diversos estudos sobre centralidades, concluiu que a cidade de Jardim tem demonstrado um significativo grau de intermediação de mercadorias para as cidades de Bela Vista, Caracol e Porto Murtinho, Bonito, Guia Lopes e Nioaque, embora mantenha uma distância (física e social) nada convidativa para se estabelecer relações de proximidades comerciais mais efetivas entre elas. Assim, a cidade de Jardim estabelece-se, regionalmente, como um *polo geográfico de ligação*, mas dista muito de possuir um ambiente econômico suficiente para promover um encadeamento hierárquico doutras cidades em relação a ela.

---

<sup>18</sup> A sub-região da Bodoquena engloba os municípios da Serra da Bodoquena (Bonito e Bodoquena), da depressão do Rio Miranda (Jardim, Guia Lopes da Laguna e Nioaque) e mais uma parte da Bacia do Rio Apa (municípios de Antônio João, Bela Vista, Bella Vista Norte (PY), Caracol, Porto Murtinho, San Lazaro (PY) e Carmelo Peralta (PY)), totalizando uma população de aproximadamente 140 mil habitantes.

Outro fator é que aquelas cidades possuem um nível de isolamento muito fecundo. Ainda que haja uma estrutura rodoviária satisfatória, o território da Bodoquena comunica-se com aguda fragilidade. A justificativa está na baixa densidade demográfica regional (menos de 4,5 hab/km<sup>2</sup>), nas grandes distâncias entre as cidades e na frágil diversidade econômica da região.

Como não poderia ser diferente, a base econômica da Bodoquena é a pecuária. E esse setor seria (ou deveria ser) o grande instrumento motivador para retroalimentar atividades urbanas. Entretanto a abjetíssima quantidade de mão de obra empregada (menos de três empregados por propriedade) na pecuária e a ligação direta das propriedades rurais com outras cidades de fora da região<sup>19</sup> sustentam uma transação comercial urbano-rural muito debilitada. Todavia há que se considerar a pecuária uma das potencialidades daquele território pelo fato de ter demonstrado saltos seguidos de qualidade técnica e operacional no criatório do rebanho.

Ao contrário de outras áreas agrícolas do Mato Grosso do Sul, ali não houve um desmatamento absoluto da terra pastoril. Chama a atenção a quantidade de vegetação nativa consorciada ao criatório; ali o *sistema silvipastoril* tem demonstrado ser um importante aliado da natureza e da economia regional.

O sistema silvipastoril empregado naquela região diferenciou-se significativamente doutras regiões do estado. A particularidade está no fato de que o consórcio se dá, majoritariamente, por meio da manutenção de parte da mata nativa e não de um novo plantio. Condição essa que, sugerem Montoya et al. (1994), a dispersão de árvores na pastagem possibilita o aumento da fertilidade do solo e a distribuição dos benefícios na área é mais homogênea. Entretanto necessita de planejamento com tecnologia para sua sustentação e consórcio.

Apresentam-se ainda para a Bodoquena outros dois aspectos ponderáveis: o sistema de identificação e certificação do plantel ganadeiro e a ração balanceada.

---

<sup>19</sup> Nos anos 1990 e 2000, a região da Bacia do Rio Apa enfrentou um processo de vendas de propriedades rurais para investidores dos estados de São Paulo e Paraná, que reconfigurou a relação cidade-campo ali existente.

Se para a efetivação de um sistema silvipastoril significa aplicação de tecnologia e planejamento cuidadoso, para aplicar o sistema de “boi-rastreado”<sup>20</sup> e um sistema de manejo nutricional planejado do rebanho requer um sistema tecnológico muito mais complexo.

Esses fatores e vetores têm conduzido a pecuária da Bodoquena para os braços da Engenharia da Computação na produção animal.

Considerando esses elementos e ponderando sobre a condição físico-geográfica dessa sub-região – transição entre planície (do Pantanal) e planalto (Central) – é possível identificar intercessões reais para avançar tecnologicamente na produção pecuária, e, como efeito, estabelecer um ambiente para certificação regional de padrão diferenciado, fator ainda muito incipiente.

Como complemento à pecuária está a atividade turística de Bonito, considerado um dos melhores destinos turísticos do mundo. Trata-se e uma região de sensibilidade ambiental extrema, mas que se viabilizou no cenário internacional como um turismo sustentável.

Todavia os efeitos positivos do turismo de Bonito estão reduzidos nas raias do seu município. Não há transbordamento particular nem sistêmico dos resultados econômicos daquele turismo para as cidades próximas. O fato de não possibilitar *spillovers effects* – como enclave que merece ser questionado – desconstrói uma possível articulação intermunicipal para a incorporação de outras paisagens contemplativas da Bodoquena ao processo turístico.

Atravessa essa sub-região o Eixo de Desenvolvimento do Turismo, proposto pelo ZEE/MS, com atuação em áreas assistidas em regiões potencialmente frágeis. Esse eixo tenta construir um sistema empresarial turístico de aproximação entre o Pantanal, a Serra da Bodoquena e a fronteira com o Paraguai. A proposta é que o *trading* do turismo que hoje está

---

<sup>20</sup> Domínio com chip de identificação que controla a vida do animal (além de monitorar contra roubo) possibilitando identificar os calendários de vacinação e toda vida progressa do rebanho, estabelecendo uma segurança para o pecuarista, mas, sobretudo, uma segurança aos frigoríficos exportadores.

ancorado em Bonito suscite ser redimensionado para uma outra relação que permita se expandir para um conjunto de paisagens ao seu entorno<sup>21</sup>.

E, mais recentemente, com a pavimentação da Ruta Concepción-Vallemi (próximo de San Lazaro na foz do Rio Apa), no Paraguai, respalda-se a possibilidade de acesso ao Parque Paso Bravo (local há muito cobiçado pelo *case* do turismo internacional), via Porto Murtinho ou Bela Vista, estabelece novas perspectivas de elevação dos fluxos transfronteiriços e integração regional com os departamentos de Concepción, Presidente Hayes e Alto Paraguai daquele país.

Considerando as dimensões dessa sub-região, sua aproximação com a fronteira paraguaia, ainda pouco habitada, as longas distâncias entre as cidades, a baixa concentração urbana e populacional e a reduzida concentração empresarial, determinam perpetrar uma nova composição produtiva regional alicerçada no aumento da produtividade no médio prazo: o que se vislumbra para esse território é observar a possibilidade de abrolhar na conurbação Jardim-Guia Lopes um engenho de serviços de alta tecnologia amplamente relacionada às estruturas da pecuária e do turismo.

Por outro lado, se há a possibilidade de construção do Corredor Bioceânico (São Paulo-Chile) atravessando toda a sub-região, as proporções elevam-se aritmeticamente. Os impactos produzidos por esse corredor na Bodoquena serão de magnitude extrema tanto para a economia e para o meio ambiente como para o conjunto social.

Obviamente que tal corredor não está sendo desenhado na expectativa regional. Muito menos na sub-regional. E sim na perspectiva do comércio transnacional traçado por alhures. Ou seja, a condição geográfica dessa região fronteiriça no futuro impõe ao presente severas abordagens de revisão e reconsideração pragmática de sua posição estratégica na eco-

---

<sup>21</sup> Há um potencial muito subdimensionado do turismo no Rio da Prata e Buraco das Araras (em Jardim), o Rio do Peixe e a morraria da Serra da Bodoquena (em Bodoquena), a Cachoeira do Apa (em Porto Murtinho). Inclusive, o transbordamento do turismo pode chegar até as propriedades rurais que, considerando o seu diferencial com o sistema silvipastoril, dilata condições de construir outras alternativas de turismo contemplativo.

nomia geográfica do comércio internacional, sob pena dessa sub-região envilecer-se ante a imposição da nova realidade.

Nesse contexto, toda essa parte da Faixa de Fronteira deve ser observada, em primeiro plano, na direção de uma mudança substantiva de conceito: da atuação calçada em “áreas assistidas” tipicamente para territórios com baixa potencialidade; para sustentar a implementação de outra estratégia que privilegie a adequação de subsídios diretos ou incentivos de regulação propícia para áreas com potencial subutilizado.

#### **4. Margens do Aquidauana**

Às margens do Rio Aquidauana fica a cidade de Anastácio conurbada com a cidade de Aquidauana, e, a 70 km em direção oeste da BR 262, avista-se a cidade de Miranda (às margens do Rio Miranda). Além de se ligarem sobremaneira via rodovia, essas cidades também são irmanadas pelas margens dos rios Aquidauana e Miranda, em passado recente pela memorável Ferrovia Noroeste do Brasil (hoje concedida a América Latina Logística) e pela imensidão do Pantanal. Essas três cidades acumulam biografia e geografia com população superior a 100 mil habitantes pautada na história, na identidade pantaneira do criatório bovino e na cultura indígena (Guarani e Kadiweu).

Assim como a Bacia do Ivinhema, as Margens do Aquidauana constroem sua posição, na Faixa de Fronteira, com história e realidade “de costas” para as relações fronteiriças com a Bolívia, embora sua expectativa cada vez mais se ligue àquela fronteira.

Passam à porta dessas três cidades o gasoduto Bras-Bol, o Corredor São Paulo-Santa Cruz e o Eixo de Desenvolvimento da Indústria (ZEE/MS). Em termos gerais, esses três construtos são, de imediato, vetores de possibilidades para a edificação de uma mancha de possibilidades empreendedora. Mas deve-se ainda, sobre muito, agregar a cultura indígena.

Quando observada a quantidade de empresas atuantes nesses municípios não se destacam ramos de atividade que estejam diretamente

alinhados aos elementos elencados acima. Em todos os sentidos, as potencialidades explicitadas, atualmente, não passam de vantagens passivas que não ultrapassam os limites “das possibilidades” simples.

A pecuária de corte tipicamente pantaneira é a atividade que em amplo aspecto destaca-se em número de empresas nessa sub-região. Mas quando se depara com a realidade urbana são poucas atividades vinculadas diretamente à atividade do criatório, propondo constar que o setor pecuário é pouco mais que um espectro na sustentação da economia urbana regional das Margens do Aquidauana.

A atividade que mais proporciona a manutenção econômica dessas três cidades é o comércio em geral. É justo proferir que não se deve, nem é proposta deste estudo, macular o papel e a magnitude da pecuária pantaneira para o estado e essa sub-região.

A presença de um corredor<sup>22</sup> que transporta mercadorias do Brasil para a Bolívia e, em proporção menor, da Bolívia para o Brasil (não contando com o gás), contabilizando um movimento mensal superior a 100 milhões de dólares<sup>23</sup> – colocado *prêt-à-porter* – deveria a priori despertar, em regiões periféricas como essa, a curiosidade e o interesse de administradores, empresários e a população geral, seja pelo volume de capital que nele flutua, ou seja pela externalidade negativa (degradação das estradas, prostituição etc.) que importuna.

É obvio que esse volume de carga que liga duas regiões ricas e vibrantes<sup>24</sup> traz na sua composição o princípio natural da centralização do capital, da produção e do consumo como qualquer outro corredor existente. Isto é, todo corredor é controlado por grandes empresas e grandes associações oligopolistas, contudo não inviabiliza (ou não impede) o trâmite de uma produção guardada na média e pequena empresa.

<sup>22</sup> Os exemplos mais significativos de corredores são: Corredor Interstate 69 (Montreal a Monterrey); Interstate 35 ou International Nafta Superhighway (Mineapolis a Cidade do México); Corredor Camião Real (Regina a Monterrey); Corredor Canamex (Vancouver a Guadalajara).

<sup>23</sup> Segundo informações colhidas na Receita Federal.

<sup>24</sup> A *corona* de São Paulo (BR) e a região metropolitana de Santa Cruz de la Sierra (BO).

Os produtos que por ali transitam não estão sob a tutela exclusiva da grande indústria, podem ser produzidos por um conjunto de pequenas e médias empresas<sup>25</sup>. Outros produtos sofisticados de alta tecnologia que igualmente podem ser produzidos por unidades fabris menores, mas requer associação imediata com centros de pesquisa qualificados, também cruzam a BR 262 em direção à Bolívia. Todos esses cabedais de produtos podem, se devidamente incentivados, produzir regionalmente.

De imediato, qualquer produção dessa gama de produtos significaria a redução de quase 1000 km na distância até Santa Cruz de La Sierra, somente esse fato já corrobora como algo factível à competição. Mas não apenas isso. Soma-se ainda o fato dessa área estar assentada no Eixo de Desenvolvimento da Indústria (ZEE/MS) que corta o estado de Três Lagoas a Corumbá passando por Campo Grande, significando que novas indústrias podem beneficiar-se de incentivos de produção (e de regulação) e desonerações fiscais municipais e estaduais diretas. Além desse eixo abarcar a metade da população do estado como um potencial mercado substituto.

Aquidauana é um centro universitário há mais de 40 anos. Ali estão duas universidades, uma federal e outra estadual, com cursos de graduação e três cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado), atraindo estudantes de cidades ao seu entorno e alhures. Esse conjunto universitário, contabilizando a presença do Instituto (técnico) Federal, arrisca ser, em médio prazo, um centro de pesquisa de alta qualificação CPAQ<sup>26</sup>.

A condição sub-regional, para tanto, no momento é inócua e passiva. É possível observar que as Margens do Aquidauana possuem uma estrutura de educação, cultura, saúde, informações, serviços públicos e privados, bem como uma infraestrutura geral satisfatórios. Simultaneamente, observa-

---

<sup>25</sup> Como: tecidos impregnados, revestidos, recobertos; carnes e miudezas, comestíveis; leite e lactínicos; ovos de aves; mel natural; vestuário e seus acessórios de malha; produtos cerâmicos; matérias albuminoides de amidos, colas; sementes, plantas indust., medicinais, palhas; calçados, polainas e artefatos semelhantes; preparações hortícolas ou outras partes; detergentes; sabões, agentes orgânicos de superfície, entre vários outros, que fazem parte da pauta de produtos que circulam nesse corredor.

<sup>26</sup> É bom observar que os cursos de graduação e pós-graduação da Uems (Aquidauana) já se constituem em um centro de pesquisa muito qualificado em Agronomia, Engenharia Florestal e Zootecnia.

se uma rede comercial pouco conectada, dependente da centralidade de Campo Grande, e uma relação de cooperação produtiva muito subutilizada. São potencialidades e fraquezas que se confundem em ausência de redes de cooperação entre as cidades, desalinhamento com projetos de desenvolvimento regional e distanciamento dos programas governamentais de longo alcance.

Por fim, seria imperdoável desconsiderar a cultura indígena que existe naquela área. O saudoso Darci Ribeiro<sup>27</sup> costumava pronunciar que a cerâmica Kadiwéu era a mais bela que existe no planeta, comparável a ela somente as cerâmicas do México e do Alto Peru. Amplamente prestigiada na Europa, é subsumida a sua condição autóctone com pouco transbordamento para um emprego mais coletivo no conhecimento e nos desdobramentos econômicos e indenitários, tanto do Mato Grosso do Sul como nessa sub-região.

Os desenhos Kadwéus já, há muito, deveriam estar estampados em cerâmicas de alta qualidade artística e industrial (azulejos, vitrocerâmicas etc.), em louças, em tecidos<sup>28</sup>, prédios, fachadas, adornos e adereços. Com vigilância jurídica consistente e grau de maturidade empresarial, a utilização dos desenhos Kadwéus como marca indenitária promoveria ganhos: em primeiro lugar, o povo Kadwéus; em segundo, abriria um vasto campo de produção industrial, atuação comercial e marketing regional plenamente associáveis ao pantanal, à serra da Bodoquena, e, por fim, para todo o conjunto social.

Isso posto, associando a presença do gás boliviano – que até pouco tempo foi eufemisticamente tido como a salvação do Mato Grosso do Sul –, abre-se condições para engendrar processos de *learning* produtivo com utilização tanto no sentido de atrair empresas (industriais, sobretudo), como na direção de potencializar o desenho Kadiwéu sobre outra qualidade condicionada à forma tradicional, como o tratamento térmico

<sup>27</sup> Antropólogo brasileiro de larga e conhecida atuação no continente americano.

<sup>28</sup> Recentemente, o governo do México tem incentivado, de diversas maneiras, a utilização de desenhos da cultura mexicana em tecidos, bem como a utilização de seus desenhos e estilos na alta-costura (informação absorvida em *Forbes México*, 2016), um exemplo a ser dimensionado e observado.

para cristalização de cerâmicas. E, como efeito, ser altamente fecundo ao construir, no longo prazo, processos de aprendizagem mais abrangentes.

## 5. Circuito do Tamengo

Se a sub-região do Vale do Iguatemi possui uma histórica relação de complementariedade com o Paraguai, o Circuito do Tamengo construiu, em tempos mais recentes, uma aproximação enérgica com a parte mais ativa da fronteira boliviana com o Brasil.

Essa área, situada no extremo oeste da Faixa de Fronteira no Mato Grosso do Sul, é formada por dois municípios, Corumbá e Ladário, mas devem a ela ser incorporadas as cidades bolivianas de Puerto Quijarro e Puerto Suarez, juntas formando um circuito urbano com população próxima de 180 mil habitantes.

Tal aglomeração justifica-se a partir da constatação de que o dinamismo regional ali existente hoje está suficientemente ancorado na condição fronteiriça daquelas cidades.

No lado brasileiro, assim como o lado boliviano, foi a condição de *ser fronteira* que dinamizou e consolidou o crescimento econômico regional no entorno do Canal do Tamengo, que interliga de Puerto Suarez à beira da Laguna Cáceres, passando por Puerto Quijarro, Arroio Concepción, Corumbá e chegando até Ladário já, plenamente, às margens do Rio Paraguai.

Lembrando rapidamente, Corumbá, a maior cidade, foi palco de um processo de industrialização contextualizado no modelo substitutivo de importações, no final do século 40 do século passado com a implantação de três indústrias: a Sociedade Brasileira de Mineração (Sobramil) implantou uma siderurgia cravada entre Corumbá e Ladário, em 1944, iniciando seu funcionamento pleno quatro anos mais tarde; no rastro dessa siderúrgica vai nascer o Moinho Mato-grossense em Corumbá, com máquinas suíças, de alto poder competitivo, com base no capital de comerciantes locais (OLIVEIRA, 1998); e em 1955 foi implantada a Companhia de Cimento Portland, inicialmente ligada ao Grupo Itaú de Minas Gerais (OLIVEIRA, 2015).

Essas indústrias construía uma atmosfera regional que aparentava com o que era estabelecido pela teoria perrouxiana dos *Polos de Crescimento*<sup>29</sup>.

Ainda que pouco estudado, há um amontoado de motivos para a finalização daquele “polo”, possivelmente o mais consistente esteja ligado à limitada capacidade de expansão do abastecimento regional que Corumbá exercia<sup>30</sup>. Como testemunha histórica desse tempo, permanece nos dias que correm somente a fábrica de cimento (hoje nas mãos do grupo Votorantin). Enquanto o setor siderúrgico, após o desaparecimento da Sobramil, seu espaço foi ocupado por outras mineradoras (Urucum, Mato Grosso, Corumbaense, Rio Tinto) até chegar a Companhia Vale do Rio Doce nos dias atuais<sup>31</sup>. O correto a ser contabilizado é que naquele ambiente urbano houve uma experiência pretérita de acumulação industrial e essa experiência, mesmo limitada, deixou marcas que não podem ser raspadas da história nem desprezadas na atualidade.

É justo constatar que as duas empresas (Votorantin e Vale do Rio Doce) mais emblemáticas no conjunto urbano daquela fronteira, hoje não se firmam como *indústria-chave* muito menos como *indústria-motriz* no contexto produtivo regional. Todavia não se deve desconsiderar a importância desses setores industriais, nem a presença de suas usinas no contexto local e regional, especialmente pelo volume de empregos e negócios que compreendem. Porém a atuação de ambas está direcionada para a maximização de ganhos mais próximo de um comportamento *rent-seeking*, sem a preocupação com difusão dos efeitos produtivos para uma *integração setorial espacial*, implicando na evasão dos seus efeitos positivos para outras regiões mais desenvolvidas<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Mesmo não se observando a presença de uma indústria-motriz, a Sobramil enquadrava-se, ainda que com limitações, no conceito de *indústria-chave*. Essa condição, grosso modo, “empurrava” o espaço produtivo local para o aparecimento de polos secundários de menor dimensão hierarquizados ou não que passavam a sobrepor as tendências multiplicadores de reinversão de capitais, por isso irão aparecer diversas fábricas como caieiras, marmorarias, lajotas, estaleiros, fiação, calçados etc. que se imbricavam ao processo produtivo.

<sup>30</sup> Especialmente após um processo intenso de modernização industrial do Sudeste (São Paulo à frente), o dito “milagre brasileiro”, no final dos anos 60.

<sup>31</sup> Sobre esse assunto, ver mais detalhes em LAMOSO, 2015.

<sup>32</sup> O próprio investimento da Votorantin no lado boliviano da fronteira não implica dizer que seja complementar adicioná-lo ao colocado no lado brasileiro.

Sob todos os ângulos e efeitos, a dinâmica produtiva central daquela fronteira oeste está, senão, na sua própria condição de *ser* fronteira. Esse é o ponto que se distancia dos segmentos tradicionais (gado pantaneiro e minério) e acende um conjunto de novas oportunidades.

A atual condição fronteiriça está marcada por profundas assimetrias (especialmente socioculturais), e está, desde os anos 80, possibilitando a edificação de uma territorialidade fronteiriça sem precedentes. As circulações advindas das complementaridades capital, trabalho, terra e serviços (HOUSE, 1980) e mais a cultura entre brasileiros e bolivianos vêm materializando um processo com signos novos e matizes radiantes de integração, interação, rebeldia e alteridade. Permitindo dizer que o cotidiano fronteiriço do Circuito do Tamengo está sendo submetido, em todos os ângulos, a interações múltiplas, perturbadoras e ricas (OLIVEIRA, 2015).

Na trajetória destas últimas décadas, foi se configurando, naquela fronteira entorno do canal do Tamengo, uma junção urbana que compartilha, sucessivamente, equipamentos sociais, fortifica a abrangência dos fluxos (comerciais, em especial) e força a mobilização de recursos para aquilatar maiores acessibilidades econômicas, remover obstáculos e custear uma porosidade com níveis ambicionáveis de convivência social, coletiva e institucional.

É possível apreciar que os fluxos dominantes vão da usual formalidade à extrema funcionalidade com interesses nada convergentes – e até com estritas divergências – chegando, por vezes, aos limites da ilegalidade concreta. Contudo há um substantivo esforço tanto no lado brasileiro quanto no boliviano em alargar as possibilidades para articular acordos operativos no sentido de arrefecer os *efeitos barreira*<sup>33</sup> e flexibilizar todos os marcos regulatórios que *liquefazem* qualquer rigidez territorial.

A vantagem real que o Circuito do Tamengo detém, em relação às demais regiões, está sustentada nas amplas articulações transnacionais em redes consolidadas nas transações comerciais do *Corredor* São Paulo-Santa Cruz, por onde transitam mais de US\$ 100 milhões/mês (US\$ 1,3 bi,

---

<sup>33</sup> Conforme aludem Nijkamp; Batten (1990) e Oliveira; Esselin (2015).

excluindo o gás) – corporizados nas malhas estendidas pela Carretera 4 (Bolívia) ligada à BR 262 (Mato Grosso do Sul) unida à Rodovia Mal. Rondon (São Paulo)<sup>34</sup>. Trata-se de uma “fronteira escolhida” para transacionar mercadorias sob as hostes do comércio *export-import* dentro do atual contexto de *rebordering*<sup>35</sup>.

O dinamismo imposto por esse corredor constata-se, sobretudo, na sistematização de fluxos correntes particularmente articulados com redes externas. Mas também no crescimento urbano, especialmente no lado boliviano com sensíveis migrações internas. Como efeito, com trânsito de pessoas, bens, serviços e mercadorias, “Puerto Quijarro se transformou, em um centro de intermediação territorial, impingindo uma refuncionalização do território para além das escalas estabelecidas” (OLIVEIRA; LOUREIRO, 2015, p. 72), e embutindo uma mobilização de diversas redes minúsculas de comunicação entre diversos atores privados que se distendem para demais vilas e cidades ao longo da Carretera 4 e da Ferrocaril.

De todo modo, a amplitude dos fatores decorrentes da integração fronteiriça naquele território tem incentivado a criação de uma aglomeração de empresas em ambos os lados da fronteira, mas mais incisivamente na Bolívia em diversos formatos e tamanhos. Óbvio, contudo, que ainda pesam, no conjunto da interação, uma desconfiança no meio empresarial investidor relacionada e mão de obra desqualificada habituada à informalidade<sup>36</sup>, preconceito quanto à pluriculturalidade conflitiva, bem como a temível capacidade de mobilização de trabalhadores e camponeses da Bolívia. Barreiras que somente serão prostradas com a ampliação nos níveis de relacionamento e articulação territorial.

<sup>34</sup> Hoje, infelizmente, já não mais se contabiliza nesse corredor a Ferrocaril Puerto Quijarro-Santa Cruz que, até três lustros atrás, era a principal via de comunicação daquela fronteira com a economia boliviana.

<sup>35</sup> “*Refronteirização*”, fenômeno mundial atual de fechamento de fronteiras com muros (*teicopolíticas*) e rígidos regulamentos. Esse processo tem selecionado determinados caminhos para uma “transação segura” e seletiva dos fluxos econômicos. Ver mais em ROSIÈRE (2015) e CAMPOS-DELGADO; HERNÁNDEZ (2015).

<sup>36</sup> Dados coletados pela Fundación Mileniun revelam ainda que “66% dos trabalhadores informais declaram pertencer a este setor por decisão própria e somente os 27% restantes por não encontrar trabalho no setor formal. Neste sentido, existe mais informalidade por decisão do que por exclusão”. Disponível em: <<http://www.fundacion-milenio.org>>. Acesso em: mar. 2015 (Tradução acadêmica).

À guisa de afirmação e confirmação, é o Projeto MS Sem Fronteiras (2012-2014), do Sebrae, que fomentou a competitividade das micros e pequenas empresas localizadas naqueles territórios fronteiriços e fortaleceu a cadeia produtiva de determinados setores, e tem aguçado sinergias para ações associativas empresariais, mesmo que pontuais, naquele território<sup>37</sup>.

Assim, no Circuito do Tamengo, a imagem que se constrói daquele território é de um dinamismo cognato ao notado na Bacia do Ivinhema, embora com marcadas distinções – especialmente por um ser economicamente mais urbano. E um processo de interação fronteiriça assemelhada ao verificado no Vale do Iguatemi, mas com predicados contextuais dessemelhantes – especialmente com relação ao volume de brasileiros ricos do outro lado da fronteira. Todavia ainda sustenta uma sentida similitude a toda Faixa de Fronteira com relação à baixa capacidade ligação colaborativa entre empresas, poder público local e centros produtores de conhecimento.

## ÚLTIMAS OBSERVAÇÕES COMO CONCLUSÃO

Nunca é demais lembrar que nos *espaços periféricos*, como é o caso da Faixa de Fronteira no Mato Grosso do Sul, as estratégias competitivas das empresas possuem intensas limitações tornando o ambiente organizacional aberto e uma divisão operacional hierarquizada (DINIZ; SANTOS; GROCCO, 2007), definindo o território com um papel subsidiário nas relações com outras regiões.

Muitas vezes, apenas a infraestrutura disponibilizada pode ser suficiente para suscitar o aparecimento de arranjos produtivos localizados. Mas, na maioria dos casos, a disponibilidade de infraestrutura tão somente não significa nada além de um primeiro passo, caso não apareçam outras condições e atividade de suporte necessárias para estabelecer uma cadeia de atividades produtivas centrais e complementares.

---

<sup>37</sup> Após o término do projeto, o lado boliviano tem sustentado uma continuidade: a Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (Hivos) holandesa (com US\$ 180 mil) e a brasileira Votorantin (com US\$ 90 mil) aportaram na *FTE-Fundación Trabajo y Empresa* para dar consecução às ações estabelecidas pelo *MS Sem Fronteiras* (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2017).

Cobra-se, portanto, a necessidade de implementar outros elementos que operem como facilitador, incentivador e estimulador de processos produtivos para construir uma densidade empresarial para fortalecimento dos arranjos produtivos na Faixa de Fronteira. Constantemente foi (e é) necessário apelar para a ampliação de consumo do Estado, tais como instalação de infraestruturas, estruturas de vigilância e controle, bancos estatais, desonerações fiscais todos utilizados como meios de expandir os mercados de bens e capital. E é necessário estimular a presença do grande capital como mobilizador de redes econômicas internas e externas.

O Governo Federal, por exemplo, consolida sua presença na Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul, por meio dos diversos subsídios (Fundo Constitucional Para o Centro Oeste – FCO –, ou Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar – Pronaf –, o Programa Bolsa-Família, entre outros), uma malha de órgãos públicos e outras ações pulverizadas que desempenham decisivo papel no desenho das relações sub-regionais (FURTADO, 2013). Ainda que a articulação para integração com outros países tenha prioridade secundária, o espraiamento dessas ações estabelece condutas de desenvolvimento regional de ligações com as fronteiras, especialmente no Vale do Iguatemi e no Circuito do Tamengo.

Governo da Unidade Federativa (do Mato Grosso do Sul), pode-se aludir, grosso modo, que sua participação tem possibilitado a infraestrutura de transporte, consolidando linhas de conjunção entre cidades para amplificar as economias de escalas, economias de localização e economias de urbanização; e, alocando equipamentos produtores do bem-estar social (escolas, hospitais etc.), busca “equilibrar” as descontinuidades produtivas entre as sub-regiões. Como efeito, tem incitado o advento de aglomerações espaciais sub-regionais capazes de interferir na diminuição da centralidade exercida por Campo Grande enquanto cidade regional.

Em outro sentido, a presença do estado do Mato Grosso do Sul possui a função de estimular a implantação de unidades industriais (preferencialmente grandes) no seu território por meio de um programa próprio de *desonerações fiscais*. Mas tal programa não designa, ao conceder desonerações, prioridade para localização dos investimentos, nem o nível

da modernização mínima do maquinário, nem ações de contrapartidas, nem tampouco indica uma taxa de atividade operacional a ser exercida. Nesses termos, não se observa nenhuma vinculação entre as desonerações e um projeto de planejamento.

O resultado que se entrevê da atuação do estado com relação ao desenvolvimento sub-regional (fora ou dentro da Faixa de Fronteira) é uma aptidão voluntarista de pouca base científica com resultados questionáveis. Mesmo assim, são empresas que se estabeleceram na paisagem produtiva com sensível capacidade de interferência nas articulações externas de cada sub-região, onde predominantemente a Bacia do Ivinhema e o Circuito do Tamengo ostentam opções mais vantajosas.

Com relação à integração fronteiriça a situação é mais grave. À exceção do Eixo de Desenvolvimento da Fronteira (com abertura não concluída da MS 165) no Vale do Iguatemi como fundamental para melhorar as condições de integração com o Paraguai, todas as demais ações do estado seguem no sentido de negligenciar as relações fronteiriças. A fronteira com o Paraguai e com a Bolívia somente é lembrada enquanto *caminho das ilicitudes*.

Em condição menor encontra-se o poder público municipal. Para a grande maioria dos prefeitos, a fronteira é, quase sempre, vista como um problema<sup>38</sup>. Em geral, as cidades fronteiriças possuem um arcabouço administrativo preso a conceitos que desconsideram a condição fronteiriça como algo positivo. Ou, muito pior, quando buscam relacionar a existência de todos os seus problemas à condição de ser fronteira (OLIVEIRA, 2015).

Cabe ainda destacar a presença de três tipos de grandes empresas no território da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul: a grande propriedade agrícola e pastoril que se fixa como empresas territorializadas<sup>39</sup>; as agroindústrias (frigoríficos e cana, sobretudo), e a indústria extrativa

<sup>38</sup> Aqui se deve fazer ressalvas para algumas cidades lindeiras, em especial aos *complexos urbanos* de Ponta Porã (conurbada com Pedro J Caballero) e Corumbá (conurbada com Ladário, P. Suarez e P. Quijarro), que traduzem expectativas diferenciadas em relação à fronteira.

<sup>39</sup> *Territorializada* é entendida aqui como: origem no capital local/regional; com centro administrativo no local; compras de insumos majoritariamente na região; e comprometermos políticos regionais. Enquanto *desterritorializadas* significa, “grosso modo”, o inverso dessas ações.

de minérios, ambas ligadas ao capital extra-regional com alto nível de desterritorialização. Todas elas são produtoras de commodities para o mercado nacional e, sobretudo, internacional, e operam com altas taxas de *desonerações fiscais* e taxas de juros subsidiadas.

Todas essas grandes empresas possuem forma individual de atuação, posicionando esses segmentos econômicos com um distanciamento tácito das redes de cidades nas sub-regiões aqui estudadas: raramente convivem com os agentes internos nas redes de intermediação e cooperação; abstraem-se de uma articulação territorial com outras empresas e órgãos públicos; e a tecnologia por eles utilizada tem se tornado cada vez de alhures, desmobilizando possibilidades de relação territorial de complementariedade técnico-científica. Desse modo, corroboram para uma seletividade maior na geografia econômica do território sub-regional, separando, peremptoriamente, de um lado os atores hegemônicos, e do outro as pequenas redes de articulação dadas pelo *circuito produtivo inferior* (SANTOS, 2004) consolidado, em significativa parte dele, por *arranjos informais* que, salvo advertências, são cooptados (e não cooperados) pelo grande capital.

Com relação à fronteira, considerando o crescimento econômico da Bolívia e do Paraguai nos últimos lustros e uma redução da desconfiança com relação aos governos e aos trabalhadores desses dois países, vislumbra-se uma tendência de acomodação desses grandes segmentos industriais aos fluxos transfronteiriços no médio prazo, seja por adequação ou seja por transferência de investimentos.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2012, 268p.

BRASIL. **Proposta de Restauração do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MIN, 2005.

CAMPOS-DELGADO, A.; HERNÁNDEZ, A. H. Introducción. In: CAMPOS-DELGADO, A.; HERNÁNDEZ, A. H. (Coord.). **Líneas, límites y colindancias: Mirada a las fronteras desde América Latina**. Tijuana, B.C: COLEF; México D.F.: CIESA, 2015.

CDIF. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. **Legislação Brasileira sobre a Faixa de Fronteira**. Brasília: 2013. Disponível em: <http://cdif-documentos.blogspot.com/search/label/09%29%20Legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acessado em 2016.

CROCCO, M. A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M. B; SIMÕES, R. Metodologia de identificação de aglomerações produtivas locais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 211-241, maio/ago. 2006.

DILLA ALFONSO, H. Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. **Estudios Fronterizos**, nueva época, v. 16, n. 31, p. 15-38, ene./jun. 2015.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F. GROCCO, M. A. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C.C. E GROCCO, M. A. **Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Os Irmãos Karamazov**. Tradução: Natália Nunes e Oscar Mendes. Abril Cultural: Rio de Janeiro, 1970.

ESSELIN, P. M.; OLIVEIRA, T. C. M; OLIVEIRA, M. M. O. **Fronteras Esquecidas – A construção de Hegemonias nas fronteiras entre os rios Paraguai e Paraná**. Campo Grande: Editora da UFGD, 2012.

GRIMSON, A. Los procesos de fronteirización: flujos. Redes e historicidad. In: GARCÍA, C. I. (comp). **Fronteras: territórios y metáforas**. Medellín: Hombre Nuevo Editores, 2003.

HOUSE, J. W. The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers. In: **International Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 456-477, 1980.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>.

KRUGMAN, P. **Development, geography and economic theory**. Cambridge, Mass: MIT, 1995.

LAMOSO, L.P. **A Exploração do Minério de Ferro no Brasil e no Mato Grosso do Sul**. Jundiá: Paco Editorial, 2015.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. **Revista Nova Economia**, UFMG, v. 5, n. 2, 1995.

MATO GROSSO DO SUL. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Mato Grosso do Sul (Segunda Aproximação)**. Campo Grande: IMASUL (no prelo), 2014.

MONTOYA, L.J, et al. Aspecto da arborização de pastagens e viabilidade técnica econômica da alternativa silvipastorial. In: MONTOYA, L.J; MEDRADO, M.J.S (Org.) **I Seminário sobre sistema agroflorestais na Região Sul**. Curitiba. p. 157-171, 1994.

MYTELKA, L. E FARINELLI, F. “Local Clusters, Innovation Systems and Sustained Competitiveness”. **UNU/INTECH Discussion Papers**, 2000. Disponível em: <<http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2000-5.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

NIJKAMP, P.; BATTEN, D. Barriers to communication and spatial interaction. In: **The annals of Regional Science, Bellingham**, Boston, v. 24, n. 4, p. 233-236, 1990.

OLIVEIRA, T. C. M.; NASCIMENTO, R. Fronteira, paradiplomacia e desenvolvimento. **Revista Monções**, Dourados, v. 6, n. 12 (in prelo), 2017.

\_\_\_\_\_. **Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia**. Florianópolis: Geosul, v. 30, n. 60, p. 125-163, jul./dez., 2015.

\_\_\_\_\_. **Uma Fronteira para o Pôr-do-Sol** – um estudo sobre uma região de fronteira. Coleção Fontes Novas. Campo Grande: Editora UFMS, 1998.

\_\_\_\_\_; LOUREIRO, F. L. A fronteira Brasil-Bolívia na rede de distribuição de roupas de segunda-mão. **GeoTextos**, v. 11, n. 2, dez. 2015.

PERROUX, F. Nota sobre o conceito de Pólo de Crescimento. In: PERROUX, F. et al. **A Planificação e os Pólos de Crescimento, Cadernos de Teoria do Crescimento** n. 6. Porto: Edições Rés Limitada, 1995.

ROSIÈRE, E. Mundialização e Teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia (BGG)**, v. 42, n. 2, p. 369-388, maio 2015.

SANTOS, M. **O Espaço Dividido**. São Paulo: Edusp, 2004.

SASSEN, S. Localizando ciudades em circuitos globales. **Revista Eure**, Santiago de Chile, v. 29, n. 88, p. 55-27, 2003.

SOUCHAUD, S. **Pionniers brésiliens au Paraguay**. Paris: Éditions Karthala, 2002.

TAYLOR, P. Specification of the word city network. **Geographical Analysis**, Columbus, Ohio, US: Ohio State University Press, v. 33, n. 2, p. 181-194, 2001.

ZIMMERMANN, J. B. (Coord.). Construction territoriale et dynamiques productives. **Convention d'Études**, du Commissariat Général du Plan, Rapport final, n. 18, dez. 1998.



# **AS VISÕES DIVERGENTES SOBRE A COOPERAÇÃO NA ÁREA DE SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA (2003-2010)**

*Tomaz Espósito Neto  
Lisa Belmiro Camara*

A política externa, isto é, o conjunto de ações e decisões de um ator, que pode ou não ser o Estado, em relação a outros atores externos, é uma das ramificações mais importantes das relações internacionais. No caso do Brasil, pode-se afirmar que há uma tradição na política externa, presente durante todo o século XX, de preservar a busca pela autonomia em nível mundial, que pode ser associada à predominância da visão realista e grociana das relações internacionais (PINHEIRO, 2004).

Nos últimos anos, uma das iniciativas mais inovadoras da política externa brasileira no período contemporâneo foi o reforço da dimensão bilateral, por meio da criação de “parcerias estratégicas” entre o Brasil e diversos outros atores, como China, Índia e a União Europeia. Dessa forma, o Estado brasileiro buscou fortalecer a interlocução com atores relevantes do sistema internacional, com vistas de participar ativamente das temáticas globais e da reforma do sistema internacional (LESSA; OLIVEIRA, 2013).

Assim, o presente trabalho examina as relações entre o Brasil e a União Europeia, em especial na área de defesa e segurança, entre 2003 e 2010. Com isso, objetiva-se: (i) verificar a evolução da relação bilateral; (ii) e as convergência e divergências na cooperação na área de segurança.

O histórico das relações do Brasil com os Estados europeus remonta ao período colonial do Brasil. No século XX, pode-se afirmar que a “cordialidade oficial” entre os países europeus e o Brasil tem se mantido uma constante. Assim, a formação de “parcerias estratégicas” apresenta-se como uma potencial ferramenta de incremento da densidade da dimensão bilateral.

Apesar de ser um conceito elástico, a ideia de “parceria estratégica” significa uma mudança de status na cooperação bilateral, ou se seria o desejo de aprofundar a cooperação entre os atores envolvidos, é evidente um aumento gradual no seu uso para qualificar algumas relações (BECARD, 2013; FARIAS, 2013). Observa-se um amplo leque de temas abarcados em uma parceria, mas, para Lessa (2009), a União Europeia privilegiaria a vertente comercial em detrimento a outras áreas.

A partir do método histórico, o presente texto orientou-se pelo marco teórico da Escola de Copenhague<sup>40</sup>, em especial pela ideia de securitização de Buzan (1998), segundo a qual o fenômeno da segurança torna-se sinônimo de securitização e as questões securitizadas são detentoras de prioridade absoluta por serem referentes à sobrevivência. Pretende-se fazer um estudo acerca das limitações e realizações percebidas nos termos da parceria estratégica no que tange à segurança, utilizando os complexos regionais de segurança (CRS), teoria desenvolvida por Buzan e Waever (1998), para demonstrar que Brasil e UE encontram-se situados em diferentes realidades e que a localização geográfica é um fator importante na formulação de políticas de segurança.

Para analisar a dinâmica da ação internacional do Brasil e da EU, são utilizados alguns conceitos fundamentais propostos pela Escola Inglesa, como, por exemplo, o de sociedade internacional, desenvolvido por Bull (2002), ao considerar os aspectos de cooperação gerados a partir

---

<sup>40</sup> A Escola de Copenhague define o fenômeno da segurança – que se torna sinônimo de securitização – como o “movimento que leva a política além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão como um tipo especial de política ou como [algo] acima da política” (BUZAN, et al., 1998, p. 19). As questões securitizadas “são apresentadas como ameaças existenciais, requerendo medidas de emergência e justificando ações que fogem das restrições normais do procedimento político” (BUZAN, et al., 1998, p. 24).

da dinâmica entre os estados, o que resulta na formação de conjuntos de estados dispostos a submeter suas ações a regras e instituições comuns. A política externa dos Estados é diretamente influenciada pela lógica da sociedade internacional, pois teoricamente busca adaptar-se ao contexto internacional resultante das regras e instituições comuns da sociedade internacional.

Arelado a esse conceito está o de ordem internacional, que seria, segundo Bull (2002), um padrão de disposição das funções internacionais dos estados com vista a atingir os objetivos da sociedade composta por esses mesmos estados. Ao usar o arcabouço teórico oferecido pela Escola Inglesa como guia deste trabalho, pretende-se analisar historicamente as relações que se estabeleceram entre Brasil e União Europeia. Foi feito um recorte temporal que data desde o ano de 2003, início do primeiro mandato do presidente Lula, até o ano de 2010, fim do seu segundo mandato, com a finalidade de entender o cenário em que se deu a consolidação da chamada parceria estratégica, firmada em 2007 e em vigor até os dias atuais.

Além da introdução e das considerações finais, o presente texto está dividido em três segmentos. No primeiro capítulo busca-se entender os eixos que guiaram a política externa do governo Lula, bem como a evolução no desenvolvimento das relações Brasil-UE. Já no segundo capítulo é analisada a atuação internacional de outro tipo de ator, a União Europeia, e suas parcerias estratégicas já firmadas com outros países. Ademais, pretende-se entender a real importância do Brasil para o bloco, a fim de esclarecer o significado da parceria estratégica. O último capítulo tem o objetivo de demonstrar uma das limitações identificadas na parceria, a área da segurança internacional, em que é possível assinalar uma série de divergências na agenda dos atores envolvidos. Nas considerações finais pretende-se fazer um apanhado geral do trabalho, amarrando possíveis pontas que podem ter ficado soltas ao longo da construção deste.

# 1. A UNIÃO EUROPEIA DURANTE O GOVERNO LULA

## 1.1. Principais eixos da Política Externa do governo Lula (2003-2010)

O presidente Lula da Silva, figura que atingiu a popularidade por meio da sua liderança carismática, demonstrou a aspiração urgente do Brasil em ser reconhecido como um ator global de peso. Em função de sua própria história de vida, demonstrou um olhar mais atento às grandes causas sociais e, ao assumir as características ideológicas do Partido dos Trabalhadores, demonstrou a forte tônica social que se faria presente nos rumos de sua política externa. Entretanto Ricupero (2010) identifica um excesso de protagonismo do presidente na diplomacia que se tornou personalista e intransferível na diplomacia que a tornou personalista e intransferível, significando afastamento do ideal republicano de institucionalização e impessoalidade e aproximação do padrão de lideranças carismáticas existente na América Latina. O governo Lula encontra um cenário internacional favorável ao policentrismo, devido ao desgaste do modelo unilateral de Bush e ao cenário econômico em fase de expansão, em que atores intermediários ganham espaço por meio das instituições internacionais.

Definida por Vigevani e Cepaluni (2007) como autonomia pela diversificação, a política externa de Lula buscou alternativas frente aos tradicionais parceiros internacionais do Brasil, com o objetivo máximo de reduzir as assimetrias decorrentes da globalização, bem como aumentar a capacidade de negociação brasileira, priorizando para isso as relações Sul-Sul e as relações com parceiros não tradicionais. Entretanto deve-se considerar que anteriormente tal postura já havia sido adotada nos governos de Jânio Quadros e João Goulart com a PEI, nos anos 1950, e permaneceu durante os governos militares, não podendo ser identificada como inovação do governo Lula. Tal diversificação encontrou espaço ainda na figura carismática e na diplomacia presidencial exercida, que resultou com a visita de Lula a 84 países.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Dados do Ministério das Relações Exteriores. Dados do Ministério das Relações Exteriores disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/>

Já Fernandes (2014), em sua análise sobre a base discursiva da política externa de Lula, define-a como autonomia pela assertividade, visto que os objetivos estipulados diplomaticamente são alcançados por meio de ações internacionais assertivas, o que não implicaria necessariamente em uma mudança na condução da política externa brasileira. Almeida (2006) destaca que as iniciativas de política externa brasileiras durante o governo Lula foram voltadas para países com proporções iguais ou menores que as do Brasil, com o intuito de aumentar a influência política em um espaço sem grandes potências, o que resultaria em uma maior assertividade na afirmação do interesse nacional. Por meio de tal estratégia, o País chama para si a posição de representante dos países menos favorecidos diante do sistema internacional, o que caracteriza a autonomia pela assertividade.

A diplomacia brasileira durante o governo do presidente Lula da Silva passou a exercer um “realismo assertivo” no cenário internacional, que resultou em maiores ganhos, porém na sua própria região seu comportamento foi grociano, ao aceitar importantes perdas em favor de uma liderança ilusória (LAFER, 2004 apud FERNANDES, 2014). Fernandes cita alguns exemplos dados pelos críticos, como o entrave entre Brasil e Paraguai pelo preço justo da energia da Usina de Itaipu consumida pelo Brasil e as questões das barreiras comerciais com a Argentina, para demonstrar a alteração no *modus operandi* brasileiro em suas relações vizinhas (FERNANDES, 2014). Além dos fatores já abordados, a balança comercial brasileira perdeu força na região, resultado da entrada chinesa nos mercados da América do Sul, o que fez com que a posição hegemônica do Brasil nesses países perdesse força.

Sabe-se que um dos objetivos mais tradicionais da diplomacia brasileira é a busca por projeção internacional, característica do universalismo, e que propostas de ação externa da política são fundamentadas a partir desse princípio, porém, durante o governo Lula, maior ênfase foi dada a esse esforço por reconhecimento, como, por exemplo, na atenção dada ao multilateralismo e ao desejo latente de obter para o Brasil um assento permanente no

---

7788-a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium>.

Conselho de Segurança das Nações Unidas. Segundo Almeida (2004), o intuito de tornar o sistema internacional mais democrático no âmbito das relações de poder foi uma das bases utilizadas pela diplomacia de Lula para o desenvolvimento da política externa, com esperanças de que isso resultasse no assento permanente para o Brasil. A articulação do G-20<sup>42</sup> nas negociações da Organização Mundial do Comércio juntamente à formação do IBAS<sup>43</sup>, segundo Ribeiro (2009), tiveram o intuito de elaborar uma agenda comum entre os países exportadores agrícolas do mundo, em oposição às políticas de subsídios agrícolas, com vistas a uma maior liberalização do comércio e demonstraram o compromisso do governo Lula “com uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária” (RIBEIRO, 2009, p. 188).

A aproximação para com o continente africano também foi uma das prioridades estabelecidas pela diplomacia de Lula, visibilizada por meio da abertura de embaixadas em muitos países africanos e somada às 17 visitas realizadas pelo presidente ao continente em pouco mais de dois anos. Além disso, a existência de laços culturais, o interesse comercial em buscar mercados para os produtos brasileiros, a questão da segurança referente ao Atlântico Sul e o reconhecimento de uma dívida histórica com a África, devido ao período da escravidão no Brasil sugeriram o desejo por parte do Brasil de estreitar laços com o continente (SOUZA NETO, 2011).

A despeito da fragilidade presente nas relações com o continente africano na década de 1990, é possível identificar ações do governo Lula que revitalizaram essas relações, diferente do que ocorreu no período de FHC, que chegou a desativar embaixadas no continente. No cerne das potencialidades existentes no aprofundamento das relações afro-brasileiras está o crescente número de Estados africanos que têm passado por mudanças estruturais, tais como a adoção de regimes democráticos, priorização da estabilidade macroeconômica e redefinição de estratégias de industrialização, que levará ao aumento do IED nesses Estados.

A participação brasileira na missão de paz conhecida como Minustah, no Haiti, sinalizou importantes preceitos e objetivos externos da política

---

<sup>42</sup> Grupo que inclui formalmente 23 países.

<sup>43</sup> Fórum de iniciativa trilateral entre Brasil, Índia e África do Sul.

exercida por Lula, tais como a manutenção da estabilidade na América Latina e Caribe, bem como o compromisso derivado por ser membro da Organização das Nações Unidas. Ao ocupar uma posição de liderança nos assuntos envolvendo a estabilidade estatal do Haiti, o Brasil não apenas demonstrou solidariedade pelo continente americano, mas também se destacou frente à comunidade internacional, demonstrando capacidade na solução de controvérsias. Segundo Soares de Lima (2004), é possível identificar dois aspectos primordiais presentes nos oito anos de governo de Lula, utilizando a Minustah como exemplo, e que podem ter sido consequência da própria história de vida do presidente, que notadamente elevou as causas sociais para além da política doméstica: diplomacia solidária e princípio da não indiferença. Nas palavras do próprio presidente fica claro o desejo de diminuir as disparidades ocasionadas pela globalização: “em um mundo globalizado e independente, nossa contribuição à paz e à democracia é determinada pelo princípio da não indiferença”<sup>44</sup>.

Apesar da busca pela diversificação, as tradicionais parcerias não foram deixadas de lado, tanto no que diz respeito à potência hegemônica estadunidense, quanto ao continente europeu, sendo mantida a cordialidade no trato com os EUA em virtude dos interesses econômicos e cooperativos. Devido ao declínio da hegemonia estadunidense, Pecequilo (2010) afirma que o Brasil buscou projetar seu poder, aproveitando-se do vácuo de poder deixado pelos EUA para aumentar a possibilidade de defesa dos interesses dos países emergentes. A diplomacia brasileira buscou ainda o reconhecimento da importância brasileira como parceiro econômico, resultado ainda da perda relativa de poder norte-americana. Já com a Europa é possível identificar um estreitamento das relações, que é analisado no próximo tópico.

## **1.2. O desenvolvimento das relações Brasil-União Europeia**

O diálogo existente entre o Brasil e a União Europeia tem seu início formal assentado no ano de 1960 com o estabelecimento das relações

---

<sup>44</sup> Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de formatura da turma “Celso Furtado” (2002) do Instituto Rio Branco, em 1º de setembro de 2005.

diplomáticas entre Brasil e a então Comunidade Econômica Europeia. Posteriormente a esse marco está o ano de 1984, quando foi inaugurada a Delegação da Comissão Europeia no Brasil, resultado de uma série de abertura de delegações da UE pelo mundo na década de 80. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (ITAMARATY, s/d)<sup>45</sup>, a assinatura do Acordo de Cooperação Institucional entre o Conselho Mercado Comum do Mercosul e a Comissão Europeia é o próximo evento significativo que inclui a UE e o Brasil, sendo relevante assinalar que a evolução das relações entre o Mercosul e a UE constitui um ponto importante para que seja possível o aprimoramento do relacionamento junto ao Brasil.

Sabe-se que a proeminência brasileira no contexto regional foi de fulcral relevância para o aprimoramento das relações com a UE, pois o bloco buscou aprimorar suas relações com os latino-americanos por meio do Brasil, o que por sua vez não foi bem visto por outros países latino-americanos, como a Argentina, visto que o Brasil passou a ser o elo principal para construção do projeto europeu na América Latina. Obstaculizadas as relações com o Mercosul devido aos resultados da Rodada Doha (MERCOSUR, 2002)<sup>46</sup> e sem alternativas no âmbito multilateral, o Brasil foi percebido pela UE como substituto para seus objetivos na região e retomou o relacionamento bilateral, característica originária de sua inserção na América Latina.

Inicialmente falava-se apenas em questões comerciais e econômicas, entretanto, após o restabelecimento da democracia no Brasil, houve um aprofundamento na interlocução entre os dois atores. A partir de 2004 inicia-se também a cooperação tecnológico-científica, com a assinatura de mais um acordo, e em 2007 a concretização de mais áreas de diálogo ganha forma com o lançamento da parceria estratégica Brasil-UE, que estabelece 32 áreas de cooperação. Nesse mesmo ano ocorreu ainda o desenvolvimento do I Plano de Ação Conjunta Brasil-UE com vistas a definir de maneira prática as ações entre os anos de 2008

<sup>45</sup> Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>> Acesso em: 15 jan. 2017.

<sup>46</sup> "Mercosur: European Community Regional Strategy Paper 2002-2006". Disponível em: <[www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02_06_en.pdf)>. Acesso em 05 dez. 2010. p. 15.

a 2011 e, posteriormente, em 2011, ocorreu o lançamento do II Plano de Ação Conjunta referente aos anos de 2012 a 2014.

Setores como energia, serviços, desenvolvimento sustentável, educação e cultura são exemplos das novas áreas em que se pretendeu estabelecer maior diálogo. Na área educacional, por exemplo, os programas Erasmus<sup>47</sup> (europeu) e Ciência sem Fronteiras (brasileiro) estimulam o intercâmbio de estudantes por meio das mobilidades acadêmicas e há troca de informações entre Brasil e UE a respeito desses programas e seus resultados (MEC, s/d)<sup>48</sup>. No desenvolvimento da ciência, Brasil e UE também cooperam de maneira próxima por meio de investimentos e pesquisas conjuntas em áreas como biocombustíveis e tecnologia da informação (ITAMARATY, s/d)<sup>49</sup>.

Contudo nota-se que a questão comercial continua tendo maior enfoque por parte de ambos (ver Tabela 1), ao passo que a UE se tornou o maior parceiro comercial do Brasil e o principal destino das exportações brasileiras, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. É evidente que o estabelecimento da parceria estratégica sinaliza o anseio por transbordar as relações para além do setor comercial, porém o grande enfoque dado a essa área torna possível questionar se de fato esse transbordamento tem ocorrido e de que maneira a parceria confere ao Brasil um diferencial no relacionamento entre a UE e outros parceiros.

---

<sup>47</sup> O Erasmus Mundus (EM) é um programa de mobilidade criado e financiado pela União Europeia (UE). As atividades do programa têm como objetivo promover a excelência da educação superior e pesquisa dos países europeus e ao mesmo tempo reforçar os laços acadêmicos com países de todo o mundo.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35871>>.

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>>.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES DE EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA

Ano	Exportação (US\$)	Importação (US\$)	Resultados (US\$)
2002	15.638.101.196	13.496.564.226	29.134.665.422
2003	18.873.660.020	13.066.925.748	31.940.585.768
2004	24.745.548.062	15.991.492.385	40.737.040.447
2005	27.127.865.783	18.238.933.802	45.366.799.585
2006	31.132.673.881	20.213.955.042	51.346.628.923
2007	40.565.583.854	26.740.657.783	67.306.241.637
2008	46.594.570.676	36.191.344.488	82.785.915.164
2009	34.189.000.802	29.238.633.944	63.427.634.746
2010	43.323.895.760	39.150.977.830	82.474.873.590
2011	53.168.582.198	46.460.442.933	99.629.025.131

FONTE: Elaboração dos autores com base nos dados disponibilizados pelo MDIC.

## 2. POLÍTICA INTERNACIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

### 2.1 A União Europeia como ator internacional

Ao tomar a política externa como objeto de estudo geralmente se pretende analisar as ações de um Estado, entretanto deve ser lembrado que outros atores internacionais também têm suas políticas externas passíveis de serem analisadas, como é o caso da União Europeia, uma união econômica e política constituída por 28 Estados europeus.

O fato é que para entender as ações da UE no cenário internacional deve-se deixar de lado o paradigma realista, em que apenas os Estados importam, e analisar a natureza específica da UE, que, segundo Teixeira (1998, p. 122), não é simplesmente um ator, mas um “ator em processo”.

Trata-se de um processo de integração inacabado, em contínua construção e composto por um complexo de regras e instituições, sendo este complexo o estruturador da ação política externa da União (TEIXEIRA, 1998).

Ainda para explicar o cerne da movimentação internacional da UE, Teixeira (1998) recorre à história, precisamente durante os anos 50 e 60, quando sua participação na cena mundial era limitada à esfera das relações econômicas e a chamada Comunidade Econômica Europeia<sup>50</sup> restringia sua ação comunitária à política comercial comum e às políticas de comércio externo. O autor diferencia a anterior atuação da UE da atual utilizando-se dos conceitos de *high politics* e *low politics*<sup>51</sup>, em que as relações puramente econômicas presentes no início do processo de integração são as *low politics*, ao passo que a diplomacia e as políticas de segurança e defesa existentes atualmente caracterizam as *high politics*.

Já nos anos 70 é iniciado o processo de transbordamento dessas relações por meio de arranjos nas políticas externas dos Estados-membros, que configurou o início de uma lógica de intergovernabilidade, regida pelo princípio clássico da cooperação intergovernamental, que mais tarde ficou conhecida como “Cooperação Política Europeia” (CPE). A CPE era basicamente a tentativa de alcançar coerência diante do cenário internacional, ao propor um alinhamento das políticas externas dos Estados-membros, que até então baseavam seu alinhamento apenas na esfera econômica. Assim, nos anos 80 ocorre a associação da Comunidade Econômica Europeia e da Cooperação Política Europeia, de maneira institucionalizada e como resultado da união formal de dois processos que ocorreram quase que de forma independente, mas que eram complementares para a evolução integracional do que atualmente é a UE (TEIXEIRA, 1998).

A partir da abordagem funcionalista presente na teoria liberal é possível explicar a lógica do transbordamento existente no processo integracionista europeu, visto que o chamado *spill-over effect* pode ser

---

<sup>50</sup> Comunidade Econômica Europeia (CEE) foi o processo integracional que antecedeu a União Europeia, em 1958, que objetivava o estabelecimento de um mercado comum europeu.

<sup>51</sup> Os conceitos de *high politics* e *low politics* são utilizados para caracterizar os temas de maior ou menor importância, respectivamente, para os atores internacionais dentro da agenda internacional.

verificado quando há transferência de cooperação para diferentes setores, como consequência do sucesso da realização de tarefas em determinada área. Esse processo é, para Haas (1961), desatrelado da política, pois o autor afirma que a evolução da técnica e a dinâmica da troca de informações por parte dos envolvidos na formulação política seriam suficientes para desencadear o transbordamento. Entretanto o funcionalismo sofreu críticas referentes a sua visão da relação entre política e técnica, o que levou Haas a corrigir deficiências presentes em sua abordagem e reformular o que seria a abordagem neofuncionalista. O autor basicamente adiciona a dimensão política que foi deixada de lado no funcionalismo, ao entender que as decisões geradas no âmbito político têm relevância, mesmo com a praticidade da técnica. A questão dos valores em comum também é incorporada ao neofuncionalismo, pois passa-se a ter o entendimento de que é necessário que os tomadores de decisão estejam convencidos dos benefícios gerados pela integração, mas também de sua importância num contexto de interdependência crescente (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

É a partir dessa união formal que a UE se desenvolve no pós-Guerra Fria, ao deixar de ser um ator regional e passar a ser um ator de nível global, não mais dividido entre os dois polos de poder característicos do período de disputa ideológica entre o capitalismo e o socialismo. A despeito da unidade formal adquirida, os críticos indicam falhas nas ações iniciais da UE que demonstraram déficit no âmbito das *high politics*, evidenciadas principalmente na falta de coesão. Essa lacuna só veio a ser preenchida com a criação da Política Externa e de Segurança Comum (Pesc), em 1992, a qual significou um alargamento dos objetivos relativos à política externa e que determinou que tais objetivos deveriam ser buscados de maneira conjunta. Em 2007, porém, com a assinatura do Tratado de Lisboa e a reformulação do funcionamento da União, a Pesc foi substituída pela Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC), que foi esboçada desde o Tratado de Amsterdam em 1997, e sua principal alteração refere-se à provisão de defesa comum aos Estados-membros em circunstância de ataque ou catástrofe natural. Este breve apanhado histórico da trajetória percorrida pela UE é imprescindível para entender a atuação internacio-

nal do bloco e como essa trajetória foi importante na construção da UE enquanto ator internacional.

## 2.2. Parceria estratégica como política europeia

Uma das ferramentas recentemente desenvolvidas pela União Europeia para estabelecer relações bilaterais com outros estados são as parcerias estratégicas, que, segundo a especialista Urszula Pallasz (2015), são um meio de fomentar a cooperação internacional. O conceito de parceria estratégica, a despeito de ser cada vez mais usado, ainda se encontra vago, seja pelo fato de não haver documentos públicos da UE que as definam, ou ainda por se constituir de um grupo heterogêneo de países, com diferenças específicas em cada parceria. Pallasz expõe dois objetivos operacionais identificados pela UE como críticos no estabelecimento das parcerias estratégicas: uma abordagem mais integrada que poderia ajudar as instituições e Estados-membros da União a trabalhar de forma mais coerente; e a necessidade de se fazer estratégias sob medida de acordo com as peculiaridades de cada parceria. Atualmente a União Europeia possui parcerias estratégicas tanto com regiões, quanto com Estados, sendo com estes últimos um total de 10: Brasil, Canadá, China, Índia, México, Japão, Coréia do Sul, Rússia, África do Sul e Estados Unidos. Com efeito a União tem feito dos investimentos nesses relacionamentos bilaterais uma prioridade, mesmo ao considerar a heterogeneidade do grupo.

Algumas das parcerias estabelecidas, como com EUA e Japão, não eram baseadas em acordos formais, entretanto após a adoção da Estratégia de Segurança da UE, em 2003, as novas parcerias passaram a ser estabelecidas formalmente, ao mesmo tempo em que o bloco criava sua nova estrutura legal. Ao analisar os artigos 21 e 22 (PORTUGAL, s/d)<sup>52</sup> do Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, é possível perceber que indiretamente são indicadas as bases legais que poderiam ser utilizadas para

---

<sup>52</sup> Acesso aos artigos 21 e 22 do Tratado de Lisboa: <<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-1-general-provisions-on-the-unions-external-action/101-article-21.html>>.

a escolha dos parceiros estratégicos, em que fica explícita a necessidade de convergência normativa e compartilhamento de valores, bem como a promoção do multilateralismo nas Nações Unidas. Nota-se que a UE tenta estabelecer um conjunto ideal de procedimentos para construir as parcerias, como ocorreu nos casos das parcerias criadas entre 2003 e 2009. Porém, após o Tratado de Lisboa, a única parceria criada com a Coréia do Sul, não seguiu os procedimentos anteriores e foi anunciada em um *summit*, em 2010, sem comunicação ou proposta formais.

No relacionamento com o Brasil a União adotou medidas conhecidas como Diálogos Setoriais, que abrangem uma série de atores e parceiros institucionais que participam no desenvolvimento de ações interessantes às duas partes. Nesse processo é possível envolver setores da sociedade civil, bem como governos municipais e estaduais. Alguns dos setores envolvidos nos diálogos setoriais são: agricultura e desenvolvimento rural, ciência e tecnologia, cooperação espacial civil, desenvolvimento social e emprego, dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, governança do setor público, energia nuclear, entre outros.

Urszula Pallasz elenca ainda três elementos que seriam os principais constituintes da abordagem estratégica da parceria, sendo o primeiro a promoção de comércio e investimento, o segundo a busca por aliados na promoção do multilateralismo e fortalecimento da cooperação internacional, e o terceiro sendo o compartilhamento de encargos em questões de segurança. Percebe-se que a economia continua sendo a base para uma parceria, muito embora outras questões ganhem cada vez mais espaço na dinâmica da cooperação. Quando as propostas de parcerias começaram a aparecer no início dos anos 2000, seu objetivo principal era aumentar o papel econômico global da UE, sob a estratégia de política comercial denominada “*Global Europe: competing in the world*”, buscando abrir mercados ao redor do globo. Essa densidade comercial presente na parceria pode ser observada nas relações com os EUA, por exemplo, parceiro com o qual a UE possui a maior rede prática e legal e que, segundo Pallasz (2015), está engajado juntamente à União em negociações cruciais para o Transatlantic Trade and Investment Partnership (Ttip). O mesmo pode

ser notado nas relações com o Japão, com negociações atuais referentes também ao livre comércio.

Apesar da falta de formalidade da UE em definir os termos das parcerias estratégicas, o Conselho Europeu afirmou em 2010 que estas são instrumentos para perseguir os objetivos e interesses da União, mas apenas se forem baseados em interesses e benefícios mútuos para os envolvidos. Pallasz afirma que as parcerias são investimentos a longo prazo, que devem se manter a despeito das dificuldades enfrentadas. As parcerias têm a pretensão de legitimar o valor da UE como ator global e reconhecer sua política exterior, entretanto há que se pensar se de fato a parceria tem reais intensões para além da área comercial.

### **3. A COOPERAÇÃO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA NA ÁREA DE SEGURANÇA**

#### **3.1. O discurso securitário presente na parceria estratégica Brasil-União Europeia**

Nesta seção serão examinados os documentos oficiais, lançados até 2010, derivados da parceria estratégica entre o Brasil e o bloco europeu, com ênfase no que se refere aos aspectos da segurança, a fim de comprovar que a parceria de fato incorporou formalmente outras áreas de cooperação, para além do comércio exclusivamente.

#### **I. Declaração conjunta do lançamento da parceria estratégica**

Esse documento foi emitido em julho de 2007, em Bruxelas, com o objetivo final de estabelecer os termos que guiariam a parceria estratégica entre Brasil e UE. Já no terceiro ponto do documento é mencionado o compartilhamento de valores comuns entre os atores, em questões como democracia e promoção dos Direitos Humanos, por exemplo. Aparece também que os signatários concordam com a necessidade de identificar

e promover estratégias comuns para enfrentar desafios globais, e, além de incluir áreas como mudança climática, biodiversidade e multilateralismo das instituições internacionais, incluem-se também os assuntos de paz e segurança, pela primeira vez de forma oficial. No oitavo ponto do documento são apresentados alguns desafios nos quais Brasil e UE comprometem-se a trabalhar em conjunto nos termos da segurança internacional: desarmamento, não proliferação e controle de armas, em particular as nucleares, químicas e biológicas, crime transnacional organizado, tráfico de drogas, armas e seres humanos, lavagem de dinheiro, terrorismo e imigração irregular.

## **II. Primeiro Plano de Ação Conjunto (2008-2011)**

O primeiro tópico desse documento, adotado na Segunda Cúpula Brasil-União Europeia, em 2008, menciona que estes concordam que a construção da parceria dar-se-á mediante alguns princípios básicos, sendo o primeiro deles a promoção da paz e da segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz<sup>53</sup>. O primeiro objetivo, portanto, propõe a promoção dos Direitos Humanos e da democracia e defesa da justiça internacional, o que reafirma a conexão presente entre democracia e segurança (MELLO, 2008 apud SOUZA e OLIVEIRA, 2011). Já no segundo objetivo o documento atrela a promoção da segurança e da paz ao reforço do multilateralismo das instituições internacionais, incluindo a reforma dos órgãos principais da Organização das Nações Unidas.

No terceiro objetivo do documento a atenção volta-se para o significado mais tradicional de defesa, em que ambos concordam em trabalhar juntos em questões como desarmamento, não proliferação de armas e promover o diálogo sobre a segurança. O quarto objetivo afirma que as partes buscarão fortalecer as capacidades multilaterais, novamente o multilateralismo relacionado especialmente à ONU é mencionado, com vistas a melhor prevenir conflitos e aprimorar a gestão de crises. É interessante ressaltar que no objetivo relativo à construção da paz e assistência pós-conflito menciona-se que as partes concordam que é necessário o

---

<sup>53</sup> Retirado do Plano de Ação Conjunto 2008-2011.

aprofundamento da participação de mulheres nessas atividades e, dando continuidade ao documento, ambos concordam em cooperar na luta contra o terrorismo, na prevenção e combate ao crime organizado e à corrupção, e, por fim, na prevenção e controle de drogas ilícitas e crimes correlatos.

### **III. Declarações Conjuntas de 2008 e 2009**

A declaração conjunta derivada da II Cúpula Brasil-União Europeia, que ocorreu no Rio de Janeiro em 2008, teve como objetivo a reafirmação de suas responsabilidades nas três dimensões da cooperação: temas globais, temas regionais e temas bilaterais. Os temas globais referem-se ao fortalecimento do sistema multilateral, crise financeira internacional e economia global, mudança do clima e energia, desenvolvimento do milênio e luta contra pobreza, e é possível notar que maior ênfase é dada a essa área do documento. Em contrapartida, a questão da segurança só é mencionada de forma correlacionada a outras áreas, a saber: segurança alimentar e segurança energética.

Em 2009 houve o lançamento de outra declaração conjunta, resultante da III Cúpula Brasil-União Europeia, ocorrida na Suécia e que novamente promoveu a reafirmação de compromissos, principalmente na escala global. Esse documento, diferente do anterior, aborda a temática da segurança de forma direta, ao mencionar a troca de informações entre as partes a respeito do contexto de suas regiões. Em outro ponto do documento verifica-se a discussão da questão árabe-israelense, incentivando os envolvidos a encontrarem um denominador comum para viver em paz e segurança. Em geral, em ambas as declarações a presença do discurso securitário não foi priorizada.

### **3.2. DIVERGÊNCIAS NAS AGENDAS DE SEGURANÇA DO BRASIL E DA UNIÃO EUROPEIA**

Ao se referir à política de segurança e defesa do Brasil, Flores (2006) define-a como regional, visto que está restringida à América do Sul e ao

Atlântico Sul ocidental, enquanto questões humanitárias, ambientais e, principalmente, econômicas são pensadas em esfera global. Dessa forma, destaca que “em síntese: a agenda brasileira é global na economia e preocupações humanitárias e ambientais, e regional na segurança” (FLORES, 2006, p. 100). Em contrapartida, Souza (2006) explica que se construiu uma percepção de que a maior parte dos problemas do País são de ordem econômica, e por isso a segurança e defesa foram parcialmente estagnadas, além do fato de o Brasil não ter vivido nenhum dilema securitário como ocorreu com outros países de dimensões continentais, a exemplo da China.

Ao pensar a questão da segurança internacional por meio da lente da parceria estratégica entre União Europeia e Brasil, o fator regional torna-se um ponto negativo, pois a contiguidade territorial decorrente do imperativo geopolítico, que situa os atores em regiões geográficas diferentes, faz com que suas necessidades nem sempre convirjam para a mesma direção. Portanto, ao tomar como verdade a importância do entorno regional na definição da política de segurança internacional de um Estado, faz-se necessário entender, ainda que basicamente, a segurança na América do Sul, para, a partir daí, entender a construção da agenda de segurança brasileira.

O contexto de segurança da América do Sul deve ser pensado levando-se em consideração que por um lado as ameaças interestatais não têm muita importância e, quando têm, podem ser controladas com mecanismos regionais; entretanto, por outro lado, a violência se faz presente de maneira notável, sobretudo ao analisar as taxas de homicídio e a questão do crime organizado transnacionalmente. A visão brasileira de que o País só pode avançar juntamente aos seus vizinhos confere ao Brasil papel essencial no subcontinente, em especial se forem consideradas as capacidades econômicas e políticas, bem como a estabilidade consolidada, que capacitam o País a ajudar a região. Derivado dessa visão está o consenso de que a América do Sul faz parte do entorno estratégico brasileiro e esse fato tem tido grande peso na construção da defesa nacional. Também o Atlântico Sul é considerado parte do entorno estratégico brasileiro, visto que a maior parte do comércio internacional do Brasil depende do oceano

Atlântico para transitar, assim o nosso entorno acaba por se estender até a parte ocidental do continente africano.

De acordo com Medeiros Filho (2014), o complexo regional de segurança da América do Sul é marcado por um paradoxo central, que se situa entre a ausência de guerras formais e o elevado nível de violência social presente no subcontinente. Dessa forma é possível perceber que na região o dilema de segurança se daria de maneira invertida, já que a fonte da ameaça deixa de ser o vizinho forte e passa a ser o vizinho débil e incapaz de controlar seu território. Nesse caso pode-se falar que os problemas de segurança são mais preocupantes que os de defesa (VILLA e MEDEIROS FILHO, 2007 apud MEDEIROS FILHO, 2014).

A despeito de sua tendência regional em termos de segurança, faz-se necessário assinalar que com a crescente inserção internacional e com a globalização, o Brasil, bem como a América do Sul, não continuará à margem das principais linhas de tensão mundial. É possível afirmar que a atuação internacional brasileira em questões de segurança tem sido apenas simbólica, utilizando como exemplo a participação das Forças Armadas em operações de paz das Nações Unidas em países como Chipre, El Salvador e Timor Leste, mas isso não desconsidera que o País tem assumido suas responsabilidades no que tange às ações multilaterais (SOUZA, 2006). Entretanto, para atingir o patamar de influência que deseja, o Brasil deve antes solucionar as questões securitárias de sua própria região, fazendo com que a agenda de segurança brasileira esteja diretamente atrelada à sul-americana.

Delineado o contorno constitutivo dos principais assuntos de segurança para o Brasil, por meio do entendimento da importância da América do Sul para esse processo, cabe agora verificar em que medida a agenda da UE tem incluído o Brasil em suas prioridades. Com esse fim, será utilizado como base documental os acordos assinados entre Brasil e UE após a assinatura da parceria estratégica e o relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança, elaborado em 2008 pelo Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia, e que apresenta uma análise de tal estratégia e de seu funcionamento desde o lançamento. Segundo o

ex-secretário do Conselho Europeu, Javier Solana, a Estratégia Europeia de Segurança foi adotada em 2003 e desde então tornou-se um marco no que diz respeito ao desenvolvimento da política externa e de segurança da UE. Pela primeira vez em sua história, a União atingiu um consenso com relação ao estabelecimento de ameaças, bem como das estratégias necessárias para cumprir com seus interesses em matéria de segurança.

O relatório está dividido em três partes, sendo a primeira referente a desafios globais e principais ameaças, a segunda sobre criar estabilidade na Europa e para além de suas fronteiras, e a terceira sobre a Europa num mundo em mudança. Em cada parte são detalhadas as ações realizadas em áreas específicas, como por exemplo o que se fez com relação a proliferação de armas de destruição maciça, reconhecida potencialmente como sendo a maior ameaça à segurança europeia. Outro exemplo é a questão do terrorismo e da criminalidade organizada abordada pelo relatório, que menciona a estratégia antiterrorista adotada pela União desde 2005 e que observa os Direitos Humanos e o Direito Internacional. Diversos outros temas de relevância para a segurança do bloco são levantados, entretanto nota-se que o Brasil é mencionado apenas uma vez em toda a totalidade do relatório e aparece juntamente a outros parceiros estratégicos. Nesse sentido, é possível que se questione a efetividade prática, diante das ações da União, do discurso securitário que permeia o acordo formal da parceria estratégica com o Brasil.

Após a assinatura da parceria o único acordo firmado no âmbito da segurança foi o Acordo Sobre a Segurança da Aviação Civil entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Europeia (BRASIL, 2015)<sup>54</sup>, que foi assinado em 2010, porém só em 2013 foi aprovado pelo congresso nacional. Além deste, de acordo com a Divisão de Atos Internacionais, não foram firmados outros acordos em termos de segurança, o que também contribui para o questionamento sobre a efetividade prática verificada no discurso securitário da parceria estratégica.

---

<sup>54</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8610.htm)>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das ideias apresentadas no presente texto é possível perceber que existiram esforços no sentido de aprimorar as relações entre o Brasil e a União Europeia, contudo apenas no início dos anos 2000 foram iniciadas negociações para que tais esforços ganhassem forma. A parceria estratégica BR-UE é o resultado formal de tais negociações e foi concretizada em 2007, após seu período inicial de construção, que se deu durante o governo Lula (2003–2011). Tal fato pode ser identificado como um dos resultados positivos da política externa exercida durante tal período, que apesar de propor um aprofundamento das relações Sul-Sul, não perdeu de vista parceiros tradicionais, como a Europa. A partir de análises da balança comercial e dados do investimento externo direto no Brasil, foi possível perceber o aumento do fluxo nas relações entre Brasil e UE, bem como a sua importância para a política externa brasileira.

As duas partes envolvidas sinalizaram o interesse mútuo na expansão de suas relações por meio da assinatura formal da parceria estratégica, que contemplou diversas áreas no âmbito da cooperação. Este texto guiou-se pela perspectiva de que a parceria seria um status alcançado no relacionamento com a União, pois apesar das falhas discursivas encontradas ao tomar a questão da segurança como exemplo, é possível considerar que existe diferença no tratamento da União para com seus parceiros estratégicos.

Na temática da segurança, a partir da análise de documentos oriundos da parceria estratégica, foi demonstrada a presença de um forte discurso com fins securitários, dado que essa temática foi contemplada na maioria dos documentos, tais como as declarações conjuntas de 2008 e 2009. Contudo, com base na ausência de novos acordos nessa área desde 2007, com exceção do acordo sobre segurança da aviação civil, não foi possível verificar a prática de tal discurso. Desse modo, é possível afirmar que a parceria estratégica representa um amplo leque de possibilidades para que o desenvolvimento das relações entre Brasil e UE se amplie, porém é necessário que o discurso seja adaptado de forma que a sua realidade material seja possível.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 163-184, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática?: Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 1, 2006.

AMORIM, Celso. A Política Externa do Governo Lula: dois anos. 2005. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7788-a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium>> Acesso em 10 nov. 2016.

BECARD, Danielly Silva Ramos. Parcerias estratégicas nas relações internacionais: uma análise conceitual. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos Moraes (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. p. 37-69.

BRASIL, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8610.htm)> Acesso em 17 dez. 2016.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos Moraes (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v. 1.

FERNANDES, Marcelo. A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-2010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade?. **IX Encontro da ABCP**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/>>

eventos/2017/03/politica-externa-brasileira-governo-lula-2003-2010-exercicio.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.

FLORES, Mário César. Documento de Referência: “Segurança e Defesa”. In: MARCONINI, M. (Org.). **A política Externa Brasileira em Perspectiva: Segurança, Comércio e Relações Bilaterais**. São Paulo: Lex, 2006.

FONSECA Jr., Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais: política e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HAAS, Ernst B. **International Integration: The European and the Universal Process**. International Organization, 15, p.366-392, 1961.

ITAMARATY. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

ITAMARATY. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

LESSA, Antônio Carlos. **Brazil’s strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)**. Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso), v. 53, p. 115-131, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R.; MORAES, R. (Org) **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014.

MERCOSUR: European Community Regional Strategy Paper 2002-2006. Disponível em: <[www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/02_06_en.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2010. p. 15.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35871>>. Acesso em: 13 jan. 2017

NOGUEIRA, J; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**, v. 1, 264 p. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.); LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes**, v. 1, 240 p. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

OLIVEIRA, M. A. G; SOUZA, D. R. O. O discurso securitário da Parceria Estratégica Brasil – União Europeia. **Boletim Meridiano** 47, n. 124, 2011.

PALLASZ, Urszula. **Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and Opportunities**. In Strategic Partnership as na Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report. Produced by Canada-Europe Transatlantic Dialogue and the Centre for European Studies, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões**. Petrópolis: Vozes, 2010. 246 p.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

Plano de Ação Conjunto 2008-2011. II Cúpula Brasil União Europeia, 22 dez. 2008.

RIBEIRO, Cláudio. A política africana do governo Lula (2003-2006). **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 21, n. 2, 2009.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 87, p. 35-58, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. **Brazil's International Profile and the Challenges of South-South Cooperation**. Texto apresentado no Seminário The IBSA Dialogue, Global Governance and Development, organizado pelo Edge Institute da África do Sul. Joanesburgo, em 5 e 6 de julho, 2004.

SOUZA, Amaury. Relatório: “Segurança e Defesa”. In: MARCONINI, M. (Org) **A política Externa Brasileira em Perspectiva: Segurança, Comércio e Relações Bilaterais**. São Paulo, Lex, 2006.

SOUZA NETO, D. M. de. A política externa brasileira nos oito anos do governo lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M. de (org). « **Nunca antes na história desse país »...? Um balanço das políticas do governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011.

Tratado de Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-1-general-provisions-on-the-unions-external-action/101-article-21.html>> Acesso em: 07 fev. 2017.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. A União Europeia como Actor Internacional: a Política Externa da União Europeia. **Primavera** 98, n. 85, 2. série, p. 119-135, 1998.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.



# **A RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA AMBIENTAL: A ECOLOGIZAÇÃO DOS DIREITOS E O ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO**

*Lucas Stroppa Lamas  
Alaerte Antonio Martelli Contini*

As mais recentes descobertas científicas têm evidenciado a natureza como o único instrumento capaz de garantir o ideal funcionamento e desenvolvimento do planeta Terra. Seguindo as concepções mais modernas, os Direitos Humanos apresentam-se cada vez mais evoluído para uma percepção ecológica dos direitos.

Nessa medida, denota-se que a noção de justiça ambiental se encaixa na discussão a respeito de Direitos Humanos e meio ambiente, levando-se em consideração seu caráter social e ambiental.

A origem dos Direitos Humanos sempre esteve atrelada à noção de garantias mínimas para que a raça humana pudesse se perpetuar de uma maneira minimamente digna. Após longos períodos de barbárie praticada pela espécie humana, não restou alternativa senão a elaboração de um rol de direitos.

O marco inicial da abordagem dos Direitos Humanos utilizados neste trabalho foi a Revolução Francesa, de 1789. Mediante este processo revolucionário, elaborou-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o principal marco da universalização destas garantias.

A perspectiva evolucionar destes direitos básicos foi analisada sob forma de dimensões, ao passo que as evoluções são cumulativas e não se substituem, tem-se que estes direitos passaram de uma proteção individual para a coletiva.

Dentre essas proteções de cunho coletivo (terceira e quarta dimensões), acabou-se concebendo a ideia do direito a um meio ambiente minimamente saudável. Essa proteção ambiental foi uma resposta direta às novas descobertas no que se refere à essencialidade da natureza ao ser humano. Sem a devida proteção do meio ambiente a espécie humana estará fadada ao fracasso.

A partir da constatação da importância ambiental ao ser humano, e o dever de protegê-la, passou-se a verificar que determinadas populações, ante seu poder aquisitivo, conseguem conviver em um meio ambiente menos degradado, enquanto populações economicamente ou socialmente vulneráveis localizam-se em regiões mais degradadas.

Esse fenômeno é descrito por meio da teoria da Justiça Ambiental como (in) Justiça Ambiental, conceito muito semelhante ao de injustiça social, contudo levando-se em consideração a distribuição qualitativa do meio ambiente.

A flagrante ocorrência de inúmeros casos de (in) justiça ambiental pelo mundo, que é evidentemente uma violação de direitos mínimos atrelado às novas descobertas científicas sobre a importância ambiental ao futuro do planeta, tem gerado um fenômeno do “esverdeamento dos direitos”.

Esse “esverdeamento”, termo cunhado por Sands (1993), significa uma maior presença das questões ambientais nas normas de direito interno e internacional, principalmente no que se refere aos Direitos Humanos.

Ante tal panorama, objetiva-se traçar a caminhada destas garantias, desde a proteção do indivíduo como um só, até a noção de proteção da coletividade. Almeja-se, ainda, conceituar a noção de justiça ambiental e seus principais aspectos relevantes, além de demonstrar a relação intrínseca entre Direitos Humanos e natureza, e como a (in) justiça ambiental viola estes direitos.

Por fim, analisar-se-ão as alterações normativas visando a um “esverdeamento” tanto em âmbito de Direitos Humanos, quanto em âmbito interno de direito fundamentais, por meio de um Estado Socioambiental de Direito.

Dessa forma, o presente capítulo foi elaborado da seguinte forma: em um primeiro momento são abordados os Direitos Humanos, suas origens históricas, bem como a evolução dos seus objetos de proteção, do indivíduo ao coletivo. Na segunda etapa da abordagem, procura-se analisar a Justiça Ambiental, sua conceituação, modos de incidência e sua associação com os direitos do homem. Por fim, aborda-se a questão da maior incidência da questão ambiental junto aos Direitos Humanos, além da nova concepção de Estado Socioambiental de Direito.

Da análise dos dados apresentados, pode-se afirmar que não há como separar a temática ambiental das garantias fundamentais, ante a sua imensa importância ao futuro da raça humana. Ademais, a questão de Justiça Ambiental é, necessariamente, uma teoria que aborda tanto a questão social quanto a ambiental, sendo que a inexistência de Justiça Ambiental é, flagrantemente, uma violação de Direitos Humanos.

Por fim, o esverdeamento dos direitos é um processo irrefreável, a cada dia mais e mais pesquisas científicas demonstram, de maneira inconteste, a importância ambiental, e, mesmo que essa proteção – via Direitos Humanos – se mostre limitada, cada vez mais a ideia de Estados Socioambientais de Direitos tende a ser desenvolvida.

## **DA INDIVIDUALIDADE À COLETIVIDADE: A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

Como bem pontua Portanova (2005), é a partir do advento da Revolução Francesa – 1789 – que os Direitos Humanos se constituíram e, como tal, esse será o marco inicial desta abordagem dos Direitos do Homem.

Imbuída de ideais iluministas, a Revolução Francesa é uma das maiores referências globais entre os movimentos revolucionários, e, com base nos ideais por ela proclamados, surgiram as garantias aos homens.

O panorama apresentado até então era da legitimação derivada do poder divino. Todo poder era emanado de um Ser divino, e qualquer atentado contra a lei era uma infração religiosa. “Poder político e poder religioso se confundiam num interesse particular de manutenção de determinados privilégios da nobreza e do clero. Certos dogmas serviram como base de sustentação do poder e do Estado absolutista da Idade Média” (PORTANOVA, 2005).

Contudo, em meio ao processo de revolução que ocorria na França, foi elaborado o documento considerado um marco para os direitos fundamentais do homem, a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que foi marcada pela universalidade dos direitos ali consagrados (SIQUEIRA e PICCIRILLO, 2009).

Logo em seu primeiro artigo a Declaração<sup>55</sup> já afirma: “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.”.

Após esse marco histórico e social o homem passou a ser o senhor de si, não aceitando dogmas religiosos que se mostravam superiores ao próprio homem. Esses seriam os primeiros passos em direção da cidadania (PORTANOVA, 2005).

Em que pese Portanova tratar os Direitos Humanos como “gerações”, nos mesmos moldes de Bobbio (1992) ou Vasak (1979), este trabalho prezarà pela definição de “dimensões” dos Direitos Humanos.

A ideia de gerações denota algo que se sucede de maneira não cumulativa, e sim de maneira substitutiva. Já a ideia dimensional dos Direitos Humanos, denota que as dimensões coexistem de maneira que se acumulam com o passar das dimensões, além de gerar uma ideia de unidade

---

<sup>55</sup> Declaração de Direitos do homem e do cidadão de 1789. In: Textos Básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973. Traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva apud FERREIRA Filho, Manoel G. et. al. *Liberdades Públicas*, São Paulo, Saraiva, 1978.

e indivisibilidade (SARLET, 2007). Nos mesmos moldes que Sarlet (2007) e Bonavides (2006) também defendem a ideia de “dimensões”.

A respeito do tema, Cançado Trindade (1997, p. 390) tece alguns comentários pertinentes:

[...] a fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’, histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos Direitos Humanos, já se encontra devidamente desmistificada. O fenômeno de hoje testemunhamos não é o de sucessão, mas antes, de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos Direitos Humanos consagrados, consoante uma visão necessariamente integrada de todos os Direitos Humanos.

Assim, tem-se superada a questão terminológica dos Direitos Humanos.

Voltando para análise histórica destes direitos, com o advento da Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem, em um primeiro momento, estabeleceu-se a primeira dimensão dos Direitos Humanos, caracterizada pelo valor da “liberdade” (PORTANOVA, 2005).

Esta primeira dimensão estaria ligada à ideia de liberdade, igualdade, propriedade e segurança. Esses direitos teriam uma concepção de direitos “negativos”, ou seja, seriam estabelecidos contra o Estado a fim de limitar seu âmbito de atuação.

Dessa primeira dimensão de Direitos Humanos se derivam o constitucionalismo clássico e as teses do Estado Democrático de Direito com todos os direitos e deveres a ele inerentes (WOLKMER, 2013).

A segunda dimensão estaria caracterizada pelos seus valores de igualdade, de natureza positiva, ao contrário da primeira dimensão. Seriam direitos sociais, econômicos e culturais, onde o Estado deve ofertar tais garantias mediando o aparato público (BONAVIDES, 1993).

Segundo Hannah Arendt apud Baez e Mezzaroba (2013), os Direitos Humanos de segunda dimensão estão em constante construção e reconstrução, e, assim sendo, não nascem de uma só vez.

No que concerne à terceira dimensão, estão inscritos os direitos de natureza solidária. O titular de direitos, pela primeira vez, não é mais o homem em si, mas um grupo de indivíduos que carece de proteção, como por exemplo, a família, o povo e a Nação.

No Brasil, as discussões a respeito desses direitos metaindividuais originaram, por meio do trabalho de José Carlos Barbosa Moreira e a saudosa professora Ada Pellegrini Grinover, a aprovação da Lei da Ação Civil Pública, n.º 7.347/85 (LEITE apud WOLKMER, 2013).

Existem ainda a quarta e quinta dimensões de direitos, que tratam, respectivamente, das questões atinentes à biotecnologia, reprodução assistida, engenharia genética e os relativos às tecnologias de informação e ciberespaço (WOLKMER, 2013).

Dentre os direitos de terceira e quarta dimensões, encontram-se os reivindicados pelos movimentos ecológicos, o de não se viver em um ambiente poluído.

Denota-se, assim, dessa “evolução” das dimensões dos Direitos Humanos, que essa se deu da perspectiva do indivíduo humano para a espécie humana (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Isso revela, justamente, uma resposta ao atual cenário que o planeta se encontra, em que, no entendimento de Beck (2010), vive-se em uma sociedade de riscos, principalmente os ambientais, sendo cada vez mais necessário que os direitos abarquem questões transindividuais e ambientais.

## **A DESIGUALDADE AMBIENTAL: O SURGIMENTO DO CONCEITO DE JUSTIÇA AMBIENTAL E SEUS ASPECTOS**

Por mais que a questão da desigualdade ambiental remonte de muito antes, há um marco em 1991, que demonstrou ao mundo a sua cruel incidência, trata-se de um memorando do Banco Mundial, elaborado por Lawrence Summers, “Cá entre nós, o Banco Mundial não deveria incentivar mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos”.

O fenômeno de desigualdade ambiental é tão antigo quanto o da desigualdade social, até porque ambos caminham lado a lado. Contudo o *Memorando Summers* escancarou, a todo o globo, por meio de documento elaborado por uma entidade de ampla representatividade, a sua incidência.

Pois bem, retomando o debate conceitual, têm-se os ensinamentos de Acserald et al. (2009) acerca do que é Justiça Ambiental e o que é a (in) justiça ambiental:

Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. Como contraponto, cunhou-se a noção de justiça ambiental para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais. (ACSERALD, 2009, p. 9).

A Justiça Ambiental seria, portanto, uma situação onde não se exista desigualdades no que se refere ao acesso a um meio ambiente minimamente saudável. E a noção do inverso, ou seja, a (in) Justiça Ambiental seria a percepção desigual das degradações ambientais, o acesso desigual ao já referido ambiente minimamente saudável.

Beck (2010), em sua obra *Sociedade de Risco*, já descrevia a situação supramencionada, ainda que não se utilizasse das mesmas denominações. Segundo Beck (2010), a percepção de riscos ambientais é inversamente proporcional à quantidade de riqueza que determinada população possui.

Esse conceito de Justiça e (in) Justiça ambiental foi desenvolvido a partir da década de 80, época que coincide com a gênese do Movimento de Justiça Ambiental. Este movimento originou-se nos Estados Unidos, a partir de lutas sociais, territoriais, ambientais e de direitos civis.

O movimento estruturou-se de tal forma, que passou a elaborar suas próprias pesquisas científicas para alicerçar os argumentos de sua luta, sendo a pesquisa de Robert Bullard (BULLARD apud ACSELRAD et al., 2009), de 1987, marco crucial para as demais pesquisas realizadas.

Segundo Bullard “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área”.

A questão racial mostrava-se até mais apta a revelar a (in) justiça ambiental do que a social, isso devido ao contexto histórico que o planeta enfrentava (ACSELRAD et al., 2009). Justamente, ante a influência racial, foi cunhado, por Benjamin Chavis<sup>56</sup>, o conceito de Racismo Ambiental. Este termo originou-se de uma pesquisa (LAITURI apud ACSELRAD et. al., 2009)<sup>57</sup> a respeito da distribuição dos depósitos de lixo tóxico nos EUA, onde se contactou a “coincidência” entre o depósito de tais dejetos, com a localidade de moradia de minorias étnicas e socialmente vulneráveis (ACSELRAD et. al., 2009).

A estruturação do Movimento por Justiça Ambiental no EUA influenciou a legislação norte-americana no que diz respeito a procedimentos de descontaminação, direito à informação sobre a situação de determinada localidade e o que existirá nela, bem como a criação de fundos para as populações que viessem a ser afetadas.

Já no que diz respeito ao Brasil, Herculano (2002, p. 5) preleciona que “as gigantes injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam o fato da exposição desigual à poluição e do ônus desigual dos custos do desenvolvimento.”.

Essas “gigantes desigualdades” foram confirmadas e evidenciadas por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2016), elaborado pelas Nações Unidas. Segundo o relatório, o Brasil é o 10.º país mais desigual do mundo.

Ainda segundo Herculano, o marco inicial da divulgação do tema “Justiça Ambiental” foi a obra *Sindicalismo e Justiça Ambiental*(ACSEL-

<sup>56</sup> Benjamin Chaves é um dos líderes dos direitos civis afro-americanos. Para muitos ativistas ambientais é considerado o “pai do movimento de justiça ambiental pós-moderna”.

<sup>57</sup> “Pesquisa realizada por Robert D. Bullard em 1987 a pedido da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, que mostrou que “a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área” (LAITURI apud ACSELRAD et. al., 2009).

RAD e MELLO, 2000). A obra aborda o papel dos sindicatos e entidades representativas, na proteção de um meio ambiente saudável e sustentável.

As iniciativas referentes aos movimentos de Justiça Ambiental acontecem por meio de movimentos ambientais oriundos de uma classe média, de alta escolaridade, sindicatos e comissões de federações sindicalistas, ante o “baixo grau de associativismo e de exercício de cidadania ainda presentes na cultura política brasileira” (SANTOS *apud* HERCULANO, 2002, p. 8).

Em 2013, foi publicada pela Fiocruz a obra *Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos* (PORTO et al., 2013), trabalho coordenado por Marcelo Firpo. Segundo a pesquisa executada, até 2010, no Brasil, existiam, aproximadamente, 343 conflitos envolvendo desigualdade ambiental.

Nesse trabalho, de forma a se antecipar o que será posteriormente abordado, tem-se a aproximação da Justiça Ambiental com os Direitos Humanos senão veja-se:

O conceito de promoção da saúde acoplado ao de justiça ambiental que assumimos implica em incorporar a defesa dos Direitos Humanos fundamentais, a redução das desigualdades e o fortalecimento da democracia na defesa da vida e da saúde. Isso engloba, igualmente, o direito à terra, a alimentos saudáveis, à democracia, à cultura e às tradições, em especial das populações atingidas frequentemente vulnerabilizadas e discriminadas. Ou seja, nossa concepção de saúde e ambiente transcende as variáveis do saneamento básico, da contaminação ambiental por poluentes e das doenças e mortes decorrentes desses fatores. Ela está intimamente associada à noção de justiça ambiental e seus movimentos, conforme apregoado no Manifesto de Lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

Dentre os diversos dados fornecidos, importante mencionar o referente às populações atingidas, segundo o Mapa, destaca-se que 17% são de comunidades de Agricultores Familiares, 18% de povos indígenas e 12% de Quilombolas.

Outra informação relevante é com relação aos principais impactos onde 10% seriam oriundos de poluição do solo, 12% de poluição hídrica e 17% referente a alteração no regime tradicional de uso e ocupação do solo.

Os dados brasileiros são alarmantes, muito disso ante a profunda desigualdade social que ainda assola o País. Ademais, o Mapa só confirma o que a teoria a respeito da Justiça Ambiental prediz: populações, minorias sociais e étnicas tendem a sofrer de maneira desproporcional com os riscos ambientais socialmente produzidos.

Em suma, (in) justiça ambiental e social caminham lado a lado, e a expansão da prática capitalista tem aumentado ainda mais a incidência dessas desigualdades, evidenciando que esse modelo de desenvolvimento não se mostra suficientemente sustentável.

De igual forma, revela-se nítida a vinculação da violação de Direitos Humanos com a incidência de (in) justiças ambientais, sendo que a proteção a esses direitos mínimos ao ser humano podem combater a ocorrência das desigualdades ambientais.

## A ECOLOGIZAÇÃO (ESVERDEAMENTO) DOS DIREITOS HUMANOS

Conforme abordado no tópico anterior, existe uma estreita ligação entre Direitos Humanos e a variável meio ambiente; essa relação é percebida ao analisar os mais recentes textos normativos internacionais que tratam a respeito de Direitos Humanos (RAMMÊ: 2013).

Exemplo explícito da incidência ecológica nos Direitos Humanos encontra-se na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – Declaração de Estocolmo<sup>58</sup>, de 1972. A seguir o primeiro artigo da Declaração:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem

<sup>58</sup> Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo), adotada de 5 a 16 de junho de 1972.

adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. **Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos Direitos Humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma** (grifo nosso).

Em que pese a existência de diversos sistemas de proteção dos Direitos Humanos, vide a Declaração de 1948 ou a de 1972, a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, por meio de seu § 5.º, que as mais diversas declarações sobre Direitos Humanos não se contrapõem, mas sim se complementam, forma uma espécie de “rede” de Direitos Humanos.

Ademais, a Resolução 217, da Assembleia Geral da ONU, reconheceu que ambas as declarações retrocitadas possuem a mesma relevância. Além desse evidente “esverdeamento” dos Direitos Humanos, a Declaração de Estocolmo repercutiu internamente nos Estados, a maioria dos textos constitucionais no período pós-72 possuem a proteção ambiental alocada juntamente aos direitos fundamentais do ser humano (MAZZUOLI et al., 2013).

Da análise dos principais textos normativos/principiológicos referentes à proteção ambiental e dos Direitos Humanos (Declaração de Estocolmo – 1972, Carta da Natureza – 1982 e a Declaração do Rio – 1992), nota-se a existência de uma interdependência e complementaridade entre estes, tornando-se importantes sujeitos na efetivação de programas e ações políticas em âmbito interno e externo (VENTURA, 2013).

Kishi apud Cardoso (2013, p. 143) relaciona o meio ambiente e os Direitos Humanos de maneira precisa:

[...] essa perspectiva das inter-relações entre a proteção dos Direitos Humanos e a proteção ambiental, dificilmente a visão antropocêntrica pode ser descartada, pois ao se tutelar o valor intrínseco da Natureza estão sendo tutelados os humanos, que dela dependem para viver. A Humanidade, atual e futura, é o sujeito ativo da proteção ao meio ambiente equilibrado.

Resta clarividente que tanto os Direitos Humanos quanto as normas de proteção ao meio ambiente são imprescindíveis para se desenvolver melhores condições de vida aos seres humanos (BOSELNANN, 2010).

Ademais, não é possível a efetivação dos mais diversos Direitos Humanos, vide direito à vida, à saúde, ao bem-estar, ao desenvolvimento, sem a devida proteção do ecossistema. De igual forma os direitos ambientais não se realizam sem o pleno exercício dos Direitos Humanos, como, por exemplo, o direito à informação, à liberdade de expressão, tutela judicial, ou qualquer direito relativo ao exercício da cidadania (SCHWENCK, s/d).

A expressão “*greening*” ou “esverdeamento” dos direitos foi cunhada por Sands (1993), em sua obra *Greening International Law*. Segundo esta expressão em que pese existirem normas específicas de proteção ao meio ambiente, a sua maior efetividade, no que tange à proteção ambiental, dá-se por meio de uma proteção por “ricochete”.

Ao trazer a abordagem ambiental para outros âmbitos (como por exemplo dos Direitos Humanos) a proteção ambiental dar-se-ia de uma maneira mais eficiente. Além dos Direitos Humanos, nota-se um também esverdeamento dos direitos econômicos, sociais e culturais, gerando uma tendência de proteção a grupos vulneráveis em razão da degradação ambiental, como, conforme explicitado no tópico anterior, os grupos que sofrem com a (in) justiça ambiental (MAZZUOLI et al., 2013).

O fenômeno do esverdeamento, ainda nas palavras de Mazzuoli, já tem sido notado nos sistemas interamericano e africano de proteção dos Direitos Humanos, onde há expressamente a presença do meio ambiente sadio junto aos demais direitos fundamentais.

No que diz respeito ao sistema europeu, ainda estariam ausentes cláusulas protetivas à natureza, ainda que a jurisprudência da corte já venha inserida a temática ambiental junto à proteção aos Direitos Humanos.

Pois bem, no que se refere à Convenção Interamericana de Direitos Humanos, tem-se o artigo 26<sup>59</sup>, que trata do Desenvolvimento Progressivo, onde a proteção ambiental é atrelada a proteção de recursos naturais.

---

<sup>59</sup> Artigo 26. Desenvolvimento progressivo: Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização

Visando a complementar a Convenção Interamericana, elaborou-se o Protocolo de *San Salvador*, que possui em seu artigo 11<sup>60</sup> a previsão quase que expressa de que o meio ambiente é um direito humano (MOTTA, 2009).

Já no Sistema Africano, pode-se destacar o artigo 24<sup>61</sup>, onde se prevê claramente a garantia a um meio ambiente “satisfatório” como requisito ao desenvolvimento do ser humano.

Por fim, no que se refere ao Sistema Europeu de Direitos Humanos, revela-se a inexistência de normatização de matérias atinentes à proteção ambiental, haja vista a dificuldade na superação de resistências econômicas. Porém, em que pese a falta de normatividade, a corte europeia também realiza seu *greening*, que é muito bem justificada por Reis e Araújo (2016, p. 15):

[...] ou seja, a falta de maiores preocupações dos Estados com a temática ambiental à época da sua elaboração não justifica que os seus atuais aplicadores utilizem essa situação histórica como justificativa para desprezar tema de tamanha relevância. Tendo em vista a lacuna assinalada, a corte tem sério cuidado ao avaliar situações envolvendo danos ao meio ambiente em sua jurisprudência [...].

A crítica referente a esse esverdeamento dos Direitos Humanos refere-se a sua posição antropocêntrica, desprezando a importância do meio ambiente como sujeito de direitos (GOMES apud MAZZUOLI et al., 2013), bem como, pela ainda ausência de uma unanimidade, no que se refere à previsão de um meio ambiente saudável, em alguns dos instrumentos de proteção aos Direitos Humanos.

Todavia, pode-se dizer, pelo exposto, que a dependência lógica entre Direitos Humanos e meio ambiente resulta no chamado processo de “esverdeamento” dos Direitos Humanos.

---

dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

<sup>60</sup> Artigo 11. Direito a um meio ambiente sadio: 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente

<sup>61</sup> Artigo 24. Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento.

Em que pese esse processo ainda suportar algumas críticas, tem-se que os avanços por meio de normas de proteção ambiental e resguardo dos Direitos Humanos são significativos. Resta, assim, como principal desafio, que em âmbito interno essas normas sejam cumpridas e respeitadas.

## O ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

Como forma de se complementar essa proteção ambiental internacional ainda limitada, já vem sendo desenvolvida e estudada a ideia do Estado Socioambiental de Direito, onde direitos sociais e ambientais seriam promovidos num mesmo projeto jurídico-político, no que se refere aos ordenamentos internos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Em que pese a existência de outras denominações dessa ideia de Estado, conforme aduz Leite (2015), que faz uso do conceito de Estado de Direito Ambiental, no qual, nos termos de Capella apud Canotilho e Leite (2015), seria definido como um Estado que aplica o princípio da solidariedade econômica e social a fim de que se galgue certa sustentabilidade, ao mesmo tempo que se diminua as desigualdades sociais, por meio do uso racional do patrimônio natural.

Contudo, segundo Fensterseifer (2008), a denominação “Socioambiental” seria a mais adequada ante a não efetivação integral dos direitos de sociais de segunda dimensão, assim, é “necessária convergência das “agendas” social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano”.

Logo, no Estado Socioambiental de Direito, tanto a dimensão social como a ecológica constituem requisitos essenciais ao princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ambos estarem contemplados na Lei Fundamental (FENSTERSEIFER, 2008, p. 94).

Nesse sentido, prezar-se-á pela denominação “Estado Socioambiental de Direito”.

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 13-14), a própria Constituição de 1988 resguardaria o Estado Sociambiental de Direito, senão veja-se:

A CF88 (artigo 225, caput, c/c o art. 5º, §2º) atribui à proteção ambiental e – pelo menos em sintonia com a posição prevalente no seio da doutrina e jurisprudência – o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, além de consagrar a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito brasileiro, sem prejuízo dos deveres fundamentais em matéria socioambiental.

Esse novo molde de Estado embasar-se-ia por meio da solidariedade econômica e social, consubstanciando, assim, em uma ideal sustentável, além de pregar a igualdade entre os seus, mediante um uso racional dos recursos (RANGEL, 2014).

Retomando ao conceito já tratado da (in) justiça ambiental, merece destaque a fala de Rangel (2014, p. 143):

A miséria e a pobreza, como claras manifestações da falta de acesso aos direitos sociais essenciais, tais como: saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação e renda mínima, caminham juntas com a degradação e a poluição do meio ambiente, atentando contra a dignidade das populações de baixa renda. Em razão de tais aspectos, imperiosa faz-se a adoção de uma tutela que alcance, concomitantemente, os direitos sociais e os direitos ecológicos, com o fito exclusivo de assegurar as condições mínimas para a preservação e a manutenção da qualidade de vida, promovendo, desse modo, o superprincípio norteador da Constituição da República Federativa do Brasil (2013a), qual seja: o da dignidade da pessoa humana.

Nota-se que uma ideal aplicabilidade desse modo político-estatal seria a perfeita contraposição frente à (in) justiça ambiental, levando-se em conta a adoção de determinadas políticas de proteção, ao mesmo tempo, social e ambiental.

Conforme Teixeira apud Sarlet<sup>62</sup> o Estado Socioambiental deve cumprir um papel ativo na efetivação de determinados direitos. Segundo o autor, deve-se levar em conta a crise ecológica global que o mundo enfrenta,

---

<sup>62</sup> SARLET, Ingo. op. cit. p. 21.

a fim de que o Estado se posicione visando a proteger o meio ambiente, mediante o desenvolvimento e aplicação de novas políticas públicas.

Reduzindo a ideia de Estado Socioambiental de Direito em uma só palavra, esta seria “sustentabilidade”. A sustentabilidade é a ideia de que o ser humano e a natureza convivam e se respeitem, de maneira que ambos possam sobreviver e se desenvolver. Quem brilhantemente define esse conceito é Boff (2012, p.14):

[...] conjunto dos processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integralidade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidade da civilização humana em suas várias expressões.

A sustentabilidade nada mais é do que a integralização entre o homem e a natureza, justamente o ideal do Estado Socioambiental de Direito. Assim, ao menos em tese, esse modelo de Estado possibilitaria a concretização da sustentabilidade, ao integrar as suas múltiplas dimensões<sup>63</sup> no plano constitucional (ARMADA, 2015).

Ocorre que, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, pela ampla degradação ambiental em todo o globo, além do fato de ser totalmente contrário ao ideal capitalista (aumento de produção e de consumo a todo custo), a constituição de um Estado Socioambiental de Direito torna-se um desafio<sup>64</sup>.

Ainda, de acordo com Wolkmer e Paulitsch (2013), a vivificação dessa modalidade de Estado só acontecerá mediante ampla participação popular, por meio da ciência da atual crise socioambiental e da cidadania participativa.

Conclui, a supracitada autora, que, ainda que o Estado Socioambiental de Direito seja uma visão até mesmo utópica, ante a mudança

<sup>63</sup> Segundo Juarez Freitas, em sua obra *Sustentabilidade: direito ao futuro*, a sustentabilidade seria pluridimensional (dimensão social, ética, ambiental, econômica e jurídico-política).

<sup>64</sup> CANOTILHO, op. cit.

social e política radical necessária, este deve ser visto como um “estímulo ao processo de transformação”.

A ideia de Estado Socioambiental, ainda que não se efetive da maneira como deveria ocorrer, deve ser entendido como uma construção abstrata, na qual se projeta um mundo ideal futuro. Ele deve enfrentar os problemas existentes, propor soluções e, assim, compor os sistemas já existentes (LEITE; BELCHIOR 2010).

Revela-se, ante o exposto, o evidente “esverdeamento” dos direitos, tanto no que se refere aos Direitos Humanos, quanto em âmbito interno de cada Estado por meio do Estado Socioambiental de Direito.

Em que pese a dificuldade de transformação social para a efetivação dessa modalidade de governança, esse deve ser considerado um paradigma a ser alcançado, sob pena da insustentabilidade do atual regime se tornar um caminho sem volta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Proteger os Direitos Humanos é proteger o futuro de toda a humanidade. Revela-se que a proteção dos Direitos Humanos é *conditio sine qua non* para o prosseguimento de uma vida minimamente digna no planeta Terra, e quiçá da própria vida.

Os Direitos Humanos evoluíram com o tempo, assim como a sociedade. Logo, revelou-se que, a princípio, visavam proteger o homem de si mesmo e do próprio Estado, e, posteriormente, passaram também a considerar o homem em sua coletividade, partindo do individual ao coletivo.

Sendo o meio ambiente um bem coletivo de toda a humanidade, também passou a ser protegido por meio das últimas dimensões dos Direitos Humanos. Essa proteção foi uma resposta às novas concepções científicas da importância da natureza para a vida como um todo.

O feroz capitalismo contemporâneo tem gerado desigualdades sociais alarmantes, e, ao mesmo tempo, constatou-se a existência de desi-

gualdades ambientais. A (in) Justiça Ambiental tem violado diversos Direitos Humanos de populações vulneráveis (minorias étnicas economicamente vulneráveis, dentre outras).

Mediante a Teoria da Justiça Ambiental extrai-se a indissociação entre Direitos Humanos e meio ambiente, e como resposta tem-se percebido o “esverdeamento” dos Direitos Humanos. A proteção ambiental tem sido levada em conta na elaboração e proteção dos mais diversos direitos.

Notadamente, a Corte Interamericana e Africana de Direitos Humanos já possui previsões expressas demonstrando o referido *greening* dos direitos, enquanto a europeia ainda enfrenta uma certa resistência, tem adequado a sua jurisprudência principalmente em temáticas ambientais.

Tão somente a proteção em nível internacional, por meio dos Direitos Humanos, apesar de extremamente positiva, não se mostra suficientemente capaz de assegurar a proteção ambiental. Assim, passa-se a destacar a tendência dos Estados Socioambientais de Direito, além da proteção via Direitos Humanos do meio ambiente, as normas fundamentais internas também têm levado em consideração a variável “meio ambiente”.

No Brasil, constatou-se que a Constituição Federal possui os elementos caracterizadores dos Estados Socioambientais de Direito, ainda que sua real realização seja um árduo caminho.

Ainda que seja, de certa forma, considerada uma ideia utópica, a ideia do Estado Socioambiental é um marco de extrema importância social, político e ambiental, demonstrando-se uma alternativa plausível.

Assim, revela-se a relação intrínseca entre Direitos Humanos e Meio Ambiente, resultando em um “*greening*” dos sistemas de proteção aos Direitos Humanos, bem como a implementação da ideia de um Estado Socioambiental de Direito, como métodos de resguardar os direitos mínimos, no que se refere à questão ambiental.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão-Ano XVIII**, n. 33, 2015.

ARMADA, Charles Alexandre Souza. O estado socioambiental de direito brasileiro e a concretização multidimensional da sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.10, n.1, 2015.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MEZZARROBA, Orides. Dimensiones de los derechos humanos fundamentales. **Anuario Jurídico y Económico Escurialense**, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BOSELDMANN, Klaus. Direitos Humanos, Meio Ambiente e Sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 75.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARDOSO, Tatiana de A. F. R. As Origens Dos Direitos Humanos Ambientais (The Origins of Environmental Human Rights). **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, v. 7, p. 131-157, 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

HERCULANO, Selene. Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil. **I Encontro da Anppas**, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade e Estado de Risco. In: CANOLITLHO, José Rubens Gomes Canotilho; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 177.

\_\_\_\_\_; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 31, n. 60, p. 291-318, 2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Anuario mexicano de derecho internacional**, v. 13, p. 145-203, 2013.

MOTTA, Thalita Lopes. Um panorama jurisprudencial da proteção do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 9-24, 2009.

PORTANOVA, Rogério Silva. Direitos humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. **Ilha Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 7, n. 1,2, p. 56-72, jan. 2005. ISSN 2175-8034. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/view/1560/1356>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

PORTO, Marcelo Firpo; PACHECO, Tania; LEROY, Jean-Pierre. **Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

RAMMÊ, Rogério Santos. A justiça ambiental e sua contribuição para uma abordagem ecológica dos Direitos Humanos. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 69/2013. Revista dos tribunais, 2013.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. A construção do Estado de Direito Socioambiental a partir da óptica habermasiana: a consolidação do mínima existencial socioambiental como elemento de afirmação da dignidade da pessoa humana. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 21, p. 135-161, 2014.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; ARAÚJO, Alana Ramos. O esverdeamento das convenções americana e europeia de Direitos Humanos: limites, confluências e contradições. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 3, n. 2, 2016.

SANDS, Philippe. **Greening international law**. London: Earthscan Publications Limited, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 55

SCHWENCK, Terezinha. Direitos humanos ambientais. Disponível em: <<http://www.fadipa.br/pdf/schwenck.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PICCIRILLO, Miguel Belinati. Direitos fundamentais: a evolução histórica dos Direitos Humanos, um longo caminho. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 12, n. 61, fev. 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5414](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5414)>. Acesso em: ago. 2017.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos Direitos Humanos**, v. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report 2016**. New York: 2016.

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. **Ecologização do Direito Internacional Humanitário**. Perspectivas para maior efetividade da proteção ambiental durante conflitos armados. 2013. 164f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Direitos Humanos: novas dimensões e novas fundamentações. **Revista Direito em Debate**, v. 11, n. 16-17, 2013.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PAULITSCH, Nicole da Silva. O Estado de Direito Socioambiental e a governança ambiental: ponderações acerca da judicialização das políticas públicas ambientais e da atuação do poder judiciário. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 2, p. 256-268, 2013.



## PUEBLOS INDÍGENAS EN ARGENTINA: FRONTERAS HISTÓRICAS Y CONTEMPORÁNEAS

*Hugo Trincherro<sup>65</sup>, Alejandro Balazote<sup>66</sup>, Juan Carlos Radovich<sup>67</sup>, Malena Castilla<sup>68</sup>, Juan Engelman<sup>69</sup>, Sebastian Valverde<sup>70</sup>*

En Argentina, en las últimas semanas, los pueblos indígenas han adquirido una presencia mediática inusitada en estrecha relación con un hecho que viene conmocionando al país: el fallecimiento del militante Santiago Maldonado<sup>71</sup>, luego del allanamiento por parte de la Gendarme-

---

<sup>65</sup> Universidad Nacional de José. C. Paz; Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Ciudad de José C. Paz y Ciudad de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>66</sup> Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, Dto. de Cs. Sociales, Universidad Nacional de Luján (Ciudad de Luján y Ciudad de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>67</sup> Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Ciudad de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>68</sup> Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>69</sup> Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Ciudad de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>70</sup> Fac. de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires, Dto. de Cs. Sociales, Universidad Nacional de Luján y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET (Ciudad de Luján y Ciudad de Buenos Aires, Rep. Argentina).

<sup>71</sup> Santiago Maldonado era un joven que se encontraba apoyando el reclamo efectuado por la comunidad “Pu Lof en Resistencia” del departamento Cushamen, en la provincia de Chubut. Santiago desapareció el 1 de agosto del 2017, tras la violenta represión a la comunidad a manos de la Gendarmería nacional, desconociéndose por completo su paradero durante 80 días. Mientras redactábamos este trabajo, el pasado día 17 de octubre, apareció un cuerpo flotando en el Río Chubut (en plena zona del conflicto), generando gran impacto en la opinión pública. Tras la primera autopsia realizada el 20 de octubre, se determinó que se trataba efectivamente de Santiago Maldonado. Su familia y la sociedad aún esperan respuestas que expliquen su muerte, y han desligado expresamente a las comunidades indígenas de toda responsabilidad por tal hecho.

ría Nacional (fuerzas de seguridad) a la comunidad del pueblo indígena Mapuche “Pu Lof en Resistencia” de Cushamen, en la provincia de Chubut, en el sur del país, comunidad que ya había padecido un fuerte accionar represivo en Enero de este año 2017<sup>72</sup> y que continuó en los sucesivos meses, explicable en gran medida a partir del fuerte conflicto con los mega propietarios del grupo empresarial Benetton<sup>73</sup>.

En nuestro país habitan más de 40 pueblos originarios en las diferentes regiones, que suman aproximadamente un millón de integrantes (sobre una población de más de cuarenta millones de argentinos). El pueblo Mapuche<sup>74</sup> es uno de los más importantes demográficamente y reside también en el vecino país de Chile.

<sup>72</sup> El 10 de Enero de 2017 se produjo un violento operativo conjunto de Gendarmería Nacional (fuerza policial de la jurisdicción Nacional) y la Policía de la provincia de Chubut, en el territorio de la mencionada comunidad mapuche. En el operativo se superpusieron dos órdenes judiciales. Una emitida por el Juzgado Federal de Esquel, que ordenaba a Gendarmería a despejar las vías del ferrocarril conocido como “La Trochita”, que une las localidades de Esquel y El Maitén (jurisdicción nacional) y una segunda, dictada por el fuero provincial, que exigía allanar la comunidad por un supuesto caso de abigeato (robo de ganado). Las fuerzas de seguridad ingresaron al territorio sin supervisión de los jueces (que no estuvieron en el lugar), ni de los fiscales que dictaron las medidas. Los efectivos derribaron las viviendas, agredieron verbal y físicamente a hombres, mujeres y niños, hiriendo a varios miembros de esta comunidad mapuche. Se efectuaron además detenciones ilegales sin informar la dependencia policial en la cual iban a ser demorados (práctica que desde ya excede los límites de cualquier estado de derecho). Luego los detenidos, a partir de la vasta campaña de repudios y denuncias, fueron liberados. A partir de la feroz represión a la comunidad Mapuche, y ante la gravedad que tuvieron estos hechos, se dio una participación sumamente activa de diferentes organizaciones sociales, políticas y sindicales, universidades, diversos funcionarios y trabajadores del Estado que se expresaron públicamente frente a estos hechos. Esto contribuyó a frenar la escalada represiva, así como posibilitó la vasta difusión nacional e incluso internacional de estos acontecimientos.

<sup>73</sup> Los magnates italianos Carlo y Luciano Benetton han adquirido a principios de la década de 1990, 932.000 hectáreas (cerca del 10% de la superficie Patagónica) repartidas entre las provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz, lo que convierten a estos multimillonarios europeos, en los mayores poseedores individuales de campos en toda la República Argentina (Cayuqueo, 2003). En sus campos de la Patagonia, Benetton contabiliza más de 300.000 ovejas de la raza merino, que produce la lana más fina de todas (Cayuqueo, 2003), materia prima para sus prendas que luego se comercializan en distintas partes del mundo.

<sup>74</sup> Este pueblo indígena sobrevivió a los ataques genocidas y etnocidas llevados a cabo a ambos lados de la cordillera de los Andes a fines del Siglo XIX (Radovich y Balazote, 2009). En el vecino país de Chile se asientan en la Octava, Novena y Décima Región y (como resultado de las migraciones) en la región Metropolitana, siendo en este caso el pueblo indígena más significativo del país. En Argentina, se asientan en las provincias de Chubut, Río Negro, Neuquén, La Pampa y Buenos Aires (Radovich, 2003) conformando algo más de 200.000 miembros, lo que hace que sea uno de los pueblos originarios más importantes del país (INDEC, 2012).

En el escenario novedoso de los últimos meses se vienen publicando y transmitiendo mensajes estigmatizantes – por parte de autores no especializados – hacia los pueblos originarios, fundamentalmente en los medios de comunicación ligados a los sectores del poder económico y político. Estos discursos reiteran todo tipo de falacias y tergiversaciones, y son empleados para deslegitimar a los pueblos indígenas en general y en particular al pueblo originario Mapuche, creando confusión y generando sentimientos discriminatorios y racistas en el conjunto de la población.

A la vez, durante esas semanas, también comenzaron a ganar presencia en los medios de comunicación las diversas movilizaciones indígenas, reclamando la prórroga de la Ley N° 26160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades originarias del país. El día 8 de Noviembre, finalmente se sancionó la prórroga de dicha ley por parte del congreso nacional, luego de un intenso reclamo en todo el país a través de proclamas, movilizaciones, lo que incluyó la instalación de un “acampe” durante varias semanas con las presencia de dirigentes y organizaciones indígenas frente al Congreso Nacional<sup>75</sup>.

En este contexto de estos meses se acrecentaron acciones represivas y de violencia hacia diferentes comunidades indígenas del país, tales como los allanamientos realizados durante el mes de Septiembre de 2017 o la quema de casas (por parte de fuerzas parapoliciales) a pobladores Mapuche en la zona del conflicto.

En definitiva, observamos cómo la violencia simbólica desatada hacia los pueblos indígenas, se traduce en represión y hostigamiento a través de diversas acciones, que implican nuevas formas de “fronterización” hacia los pueblos indígenas. En efecto, tal fronterización ha sido una constante desde la formación misma del Estado-Nación argentino desde fines del

---

<sup>75</sup> Cabe mencionar que si bien la prórroga obtuvo el total de los 214 votos afirmativos en la cámara de diputados, aún falta que la Ley 26.160 sea reglamentada en los próximos días por el Poder Ejecutivo. El apoyo de los diversos bloques, oficialistas como no oficialistas, fue absoluto y por ello podemos proyectar que no se justificaría pensar en que la Ley sea vetada por el presidente de la Nación Mauricio Macri, pero sí no podemos afirmar que los tiempos para su reglamentación pueden ser diluidos en función de diversos intereses políticos en pugna.

Siglo XIX. De hecho, como hemos señalado en otras oportunidades, los pueblos indígenas se constituyeron en el primer “enemigo interno” que la modernidad construyó para legitimar su expansión sobre el territorio (Trincheró, 2007; Trincheró y Valverde, 2014). Esto explica que en el caso argentino, el genocidio hacia los pueblos indígenas se haya erigido en “fundante de la Nación”. En muchos ámbitos del país, se exaltaba y se ritualizaba (y aun se lo sigue haciendo) la “guerra contra el indio” como presunto inicio de la “civilización”, cuya condición sería la “extinción” del indígena (TRINCHERO, 2007; TRINCHERO; VALVERDE, 2014).

Es que – para la denominada “generación del ‘80” – en momentos de la conformación del Estado-Nación, la llamada integración a la expansión del sistema capitalista por parte de Argentina consistía en configurarse como productora de alimentos baratos para el desarrollo industrial europeo en auge. En este modelo, la ocupación tradicional de las tierras y territorios por parte de las comunidades indígenas constituía un obstáculo a superar, al mismo tiempo que la diversidad se tornaba “anárquica” y “subversiva” en la medida en que para su diseño clasificatorio, lo heterogéneo carecía de una ubicación explícita dentro de la producción de un orden simbólico, que a la vez era determinante para construir y legitimar un orden económico y político (BALAZOTE, 2015).

Tal proyecto de expropiación territorial y exterminio y/o confinamiento del indígena a través de las campañas genocidas de fines del Siglo XIX necesitaba, desde ya, de diversos mecanismos de legitimación que se basaron – en términos ideológicos – en la construcción de estos grupos indígenas como supuestamente “bárbaros”, “belicosos” y “enemigos internos”. Para ello, el territorio donde residían los diferentes pueblos – el “Desierto” – fue representado como “*lo opuesto a la civilización*”, es decir, un territorio de la *barbarie*, lo cual constituyó una elaboración ideológica nodal en el discurso justificatorio de la conquista (TRINCHERO, 2007; MASES, 2010; BALAZOTE, 2015; BARTOLOMÉ, 2003; QUIJADA, 2000).

La fronterización hacia los pueblos indígenas, se perpetúa, y reproduce hasta la actualidad, incluso adquiere nuevas configuraciones en un contexto novedoso como el que se vive desde hace unos meses en Argentina.

En este contexto particular, científicos e investigadores de diferentes universidades del país y del CONICET – que llevamos adelante desde hace años nuestros estudios de investigación y trabajos con organizaciones y comunidades de diversos pueblos originarios –, nos vemos impelidos a efectuar estas reflexiones, al tiempo que buscamos refutar los mensajes que intentan criminalizar a los pueblos indígenas y al Pueblo Mapuche y esclarecer las intenciones que subyacen a dichos discursos.

El objetivo principal del presente artículo, es problematizar los diferentes procesos de fronterización hacia los pueblos indígenas en general y en particular hacia el pueblo Mapuche que tienen lugar en el contexto actual. El trasfondo de dicho proceso es, tanto el avance de diferentes emprendimientos privados sobre las áreas de asentamiento de los pueblos indígenas cómo – en directa relación con esto último – la discusión parlamentaria de la prórroga de la Ley 26.160. Esto se enmarca en las diferentes transformaciones que se vienen dando a partir del cambio de gobierno que tuvo lugar en Argentina a fines de 2015. Como objetivo complementario, buscamos ahondar en las continuidades y rupturas respecto de las históricas formas de negación y estigmatización hacia los pueblos indígenas.

Retomando lo planteado por diferentes autores (BARTOLOMÉ, 2006; OLIVEIRA; BAINES, 2005; TRINCHERO, 2000; 2007) nos referimos a las fronteras, no solo desde el punto de vista político-jurídico, sino también sociocultural, temporal junto con otras formas posibles de fronterización. Nos referimos a la frontera geopolítica – que en especial en el caso del pueblo Mapuche se asocia en el sur argentino con el vecino país de Chile – pero también a la frontera sociocultural entre “blancos”, “europeos” e “indígenas”, estrechamente ligada con la geopolítica.

Para el desarrollo de este artículo, recuperamos la experiencia de las investigaciones que venimos realizando desde hace años. Hugo Trinchero quien trabaja desde fines de la década de 1980 en el Norte argentino, indaga los procesos de conformación del Estado-Nación, la constitución de las fronteras (políticas, económicas y socioculturales) y las transformaciones resultantes entre las poblaciones originarias. Por su

parte, Alejandro Balazote, viene investigando desde la misma época con los impactos en poblaciones Mapuche de diferentes procesos de transformación socioeconómica, al igual que Juan Carlos Radovich, quien también ha abordado estas dinámicas en relación al accionar y desarrollo de las organizaciones etnopolíticas. Sebastián Valverde investiga desde fines de la década de 1990 dichas temáticas. Por otro lado, Malena Castilla y Juan Engelman trabajan la implementación de diferentes políticas públicas y proyectos de desarrollo en poblaciones indígenas, en la región chaqueña en el primer caso y en población que ha migrado al Área Metropolitana de Buenos Aires en el segundo.

## Las fronteras de la “civilización” y los pueblos indígenas

En relación a los antecedentes de la conformación del Estado Nación argentino desde un comienzo, la estructura colonial del Río de la Plata se organizó como puerto de intercambio con los dominios del Alto Perú, controlando un “*hinterland*”<sup>76</sup> en forma de arco que se extendía hacia las actuales fronteras con Chile y Bolivia. Así, es necesario destacar la línea imaginaria – denominada “frontera” – que separaba dos sociedades distintas: el mundo mayoritariamente “blanco” sujeto a la jurisdicción colonial primero y republicana después, y los dominios indígenas, donde al decir de Quijada: “[...] *la presencia blanca era solo esporádica y contingente*” en un área que “[...] *se mantenía autónoma del dominio mayoritario*” (2000, p. 59).

La importancia económica del puerto del Buenos Aires fue creciendo, por lo que para el año 1776 esta localidad se configuró ya como la cabecera del “Virreinato del Río de la Plata”, habitado por una población próspera y dotada de una rica economía ganadera.

Durante casi tres siglos no fue necesario ampliar el corredor que comunicaba con el Alto Perú, dejando como “tierras de indios” el Chaco y la Región Patagónica (BARTOLOMÉ, 2003). Esta coexistencia entre el “área hispanocriolla” y un “área indígena” comenzó a modificarse luego de

<sup>76</sup> “*Hinterland*” es un término que designa los territorios ligados económica y culturalmente a un núcleo urbano más pujante.

la declaración de la independencia en el año 1810. Las guerras que tuvieron lugar por aquellos años, la ruptura del espacio virreinal -controlado hasta ese momento por comerciantes porteños- junto con la apertura de los mercados externos para los productos rioplatenses, comenzaron a volcar los intereses, principalmente de ciertos grupos dominantes de Buenos Aires, hacia el *hinterland* rural (MASES, 2010, p. 29).

Para la segunda mitad del siglo XIX, este sistema de coexistencia sin la subordinación de un grupo a otro (que había perdurado por casi tres siglos) ya no era posible. La consolidación del Estado-Nación a partir de la expansión capitalista se asentó en el comercio agroexportador; y por lo tanto, el avance sobre nuevas tierras se convirtió en el objetivo central.

Ahora bien, como señalamos en otras oportunidades (TRINCHERO, 2000; 2007), la inserción de la Argentina en el mercado mundial de materias primas -gracias a las excelentes ventajas comparativas que ofrecía la productividad de la tierra- estuvo estrechamente asociada a la conformación del Estado centralizado como unidad jurídico-administrativa, a fines del siglo XIX.

Nos interesa enfatizar, por lo tanto, que la expansión de la frontera agropecuaria se desarrollaba de manera concomitante a la consolidación del Estado-Nación, a las fronteras interiores y exteriores, donde el control efectivo del territorio ocupaba un papel central. Nos interesa particularmente remarcar este aspecto: los pueblos indígenas se constituyeron en el primer “enemigo interno” que la modernidad construyó para legitimar su expansión sobre el territorio, dinámica que resulta nodal, porque a lo largo de la historia, una y otra vez, se reconfiguran estas “fronteras” con los pueblos indígenas.

Para mediados del Siglo XVIII comienza a gestarse cierta narrativa: la del “desierto”, que hacía hincapié en los vastos territorios llenos de recursos pero (aparentemente) “vacíos de civilización” (NACUZZI; LUCAIOLI, 2014). Esta metáfora del desierto, no fue sólo geográfica, sino también socio-cultural, económica y política, ya que implicaba la ocupación de espacios que debían ser vaciados de toda reivindicación étnica o local (TRINCHERO, 2000). El concepto de “desierto” progresivamente se fue instalando como una elaboración ideológica central en el discurso justifi-

catorio de la conquista, al ser definido como lo contrario de la civilización (Trinchero, 2000 y 2007; Bartolomé 2003; Quijada, 2000 y Mases; 2010). Y a la vez, como recurso ideológico para legitimar el proceso de exterminio, se ha enfatizado el carácter supuestamente “bárbaro” de los habitantes del desierto, los indígenas. Para ello se reforzaron los atributos que son propios a esta definición: su carácter presuntamente “belicoso”, “nómada”, “cazador” etc. (TRINCHERO, 2000). A estas representaciones contribuyeron los diferentes discursos oficiales presentados en los medios masivos y la literatura de la época, donde se ven claramente reflejadas estas miradas en relación al indio y al “desierto”. Una de las muestras más acabadas es *“El gaucho Martín Fierro”* de José Hernández (del año 1872) – considerado uno de los pilares en la construcción de la identidad nacional –. Esta obra presenta al indígena como un ser “bárbaro”, “haragán”, “violento” e incapaz de reprimir sus instintos más primitivos (MASES, 2010, p. 49)<sup>77</sup>.

Desde aquellos años, pero luego a lo largo de la historia, la construcción de sentido dominante –promovida por los medios de comunicación y discursos de la época – se centró en una *“violenta construcción de opuestos”* (BALAZOTE, 2015, p. 41), siempre enfatizando los atributos positivos en el “blanco-europeo” y en contrapartida, acentuando lo negativo en los supuestos “atrasados bárbaros”. Esta construcción constituía un “clima de época”, *“[...] pero sus proyecciones permean los imaginarios actuales”* (2015, p. 41). Así se enfatizó la oposición civilización versus barbarie, racionalidad versus irracionalidad, historia versus mito, moderno versus arcaico, presente y futuro versus pasado, escritura versus oralidad, progreso versus atraso (BALAZOTE, 2015, p. 41). La etnografía tradicional, al igual que los museos de frontera, desempeñarían un rol fundamental, promoviendo y reproduciendo esos “estigmas”, enfatizando en los pueblos indígenas dichos atributos que presuntamente contrastan con la “civilización” (TRINCHERO, 2000), aspecto que ahondaremos más adelante.

Durante las primeras décadas del siglo XIX, se da una política donde se combina el conflicto pero también la alianza y las sociedades comerciales

<sup>77</sup> Esta imagen que muestra al indígena impregnado de “salvajismo” y “barbarie” ya aparece en obras anteriores como *“La cautiva”* de Esteban Echeverría (del año 1837).

de la sociedad criolla con diferentes poblaciones indígenas, las cuales se van a modificar radicalmente a partir de la segunda mitad del Siglo XIX. Luego, estos vínculos e interrelaciones de larga data, fundamentales para poder explicar el desarrollo de ambas sociedades (hispano-criolla e indígena) van a ser negados y oscurecidos en la historia que se irá transformando en “oficial”, a partir de la conformación del Estado y la irrupción de la generación del ‘80.

En el contexto actual, en función de la negación y el supuesto origen extranjero que una y otra vez se les atribuye a los pueblos originarios (y al pueblo Mapuche en particular), resulta imprescindible retomar algunos aspectos fundamentales de las trayectorias de diversas poblaciones y comunidades.

Uno de estos aspectos, consiste en que hubiera sido inimaginable la campaña sanmartiniana de liberación del yugo colonial sin la participación activa del pueblo Mapuche. Aparte de ser un gran estrategia militar, o tal vez por ello, el General J. de San Martín supo desde el comienzo de la conformación de su ejército libertador sobre la necesidad de incorporar los profundos conocimientos que los pueblos indígenas patagónicos acerca de la escarpada geografía andina, de sus pasos, de sus secretos, como así también de las habilidades ecuestres de nuestros paisanos.

También, la historiografía colonizante pretende olvidar al significado del sol inca en nuestra bandera nacional. Para el General M. Belgrano ello representaba la imprescindible incorporación de los pueblos indígenas en la construcción de la patria naciente.

Por ello, resulta una tarea pendiente indagar profundamente sobre los cambios producidos en la organización de la nación argentina posteriores al rosismo (de Juan Manuel de Rosas, gobernador de Buenos Aires entre los años 1929-1932 y 1935-1952) y cómo se fue reconfigurando la relación con los pueblos indígenas.

De hecho, luego de embarcarse en la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), el estado Argentino apuntó toda la artillería al avance definitivo sobre los territorios ocupados por los pueblos indígenas (Ministerio

de Educación y Deportes de la Nación, 2016). Así es como por aquellos años, el recién estructurado Estado centralista decidió asumir el desafío de conquistar y consolidar sus “fronteras interiores”, es decir ambos “desiertos”, la Patagonia y el Chaco (el “desierto verde”).

En ese contexto, la homogeneización de la población estuvo fuertemente vinculada a la idea de “progreso”, plasmada en la cultura occidental, europea y de “raza blanca”. Y en este proceso, el territorio ocupó un papel fundamental, volviéndose un elemento ideológico, cultural, económico y político del Estado-Nación en formación.

En el año 1877, el General Julio Argentino Roca fue nombrado Ministro de Guerra y Marina del gobierno del presidente Nicolás Avellaneda y comenzó la denominada “Conquista del Desierto”. Las acciones se iniciaron en 1878 y tras sucesivas expediciones, entre los años 1884 y 1885 se terminó por someter a los últimos caciques: Inacayal, Foyel y Sayhueque (RADOVICH, 2003, p. 88). Casi simultáneamente con la invasión de la Patagonia, se iniciaron las expediciones militares hacia el norte encabezadas por Benjamín Victorica contra los grupos indígenas de la extensa región chaqueña. El resultado fue la matanza y la posterior deportación de miles de indígenas que fueron confinados en campos de concentración y distribuidos en las fuerzas armadas, el servicio doméstico o diferentes actividades productivas. Aquellos que lograron escapar al asedio de las tropas se dispersaron por el territorio en “largos peregrinajes” en busca de asentamiento. Pero las posibilidades eran por demás limitadas, ya que las tierras más fértiles ya habían sido apropiadas (Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, 2016). En efecto, la consecuencia fundamental de las campañas, fue la apropiación de grandes extensiones de tierra que resultaban necesarias para la expansión de la clase terrateniente y la consolidación del modelo agro-exportador (RADOVICH; BALAZOTE, 1995, p. 69-70).

Una vez finalizadas ambas “campañas”, se procedió a la organización administrativa que debía asegurar y consolidar la dominación militar. Para ello se crearon “Territorios Nacionales” (BANDIERI, 2005, p. 155-156)<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Hacia el año 1872 se establece la administración del Territorio Nacional del Chaco, en 1878 el Territorio Nacional de la Patagonia y en 1881 el de Misiones. El primero de éstos comprendía a las

Tal status implicaba que se designaban las autoridades desde el poder Ejecutivo Nacional así como se fijaban las demás normas (nombrar a los funcionarios, regular y recaudar los impuestos etc.). Estas áreas, por lo tanto, carecían de autonomía política, es decir, de capacidad de gestión y decisión propia. De hecho, los pobladores de los territorios no tenían participación a través del voto en el Congreso Nacional.

Al visualizar estas dinámicas, deseamos enfatizar cómo a partir de la construcción ideológica del indígena como “bárbaro” –fuertemente influenciada por las ideas positivistas de fines del Siglo XIX–, la etnografía tradicional reprodujo a lo largo de la historia dichos “estigmas”, poniendo el acento en aquellos atributos que presuntamente contrastan con la idea de “civilización” (TRINCHERO, 2000). Tal es el caso de la imagen popularizada de los indígenas asentados en Pampa y Patagonia, que se sustentaban -supuestamente- sólo con la caza y el pastoreo (y no la agricultura). Planteos más recientes, basados en evidencias arqueológicas, han dado cuenta de dinámicas de mayor complejidad y a la vez han demostrado la funcionalidad de tales elaboraciones en relación a los pueblos indígenas, difundidas como justificatorias de su conquista y exterminación<sup>79</sup>.

Después de las campañas militares a ambos “desiertos”, esta etnografía tradicional se dedicó a promover la figura del “indio muerto”, contribuyendo a museografiar su muerte, y a “rescatar” sus pautas culturales (TRINCHERO, 2000). A la vez dichas lecturas, resultaron plenamente coherentes con las promovidas desde la historiografía tradicional, que se dedicaron a presentar al indígena como “extinto” o funcional a su imagen como parte del “pasado colonial”.

---

actuales provincias de Chaco, Formosa, parte de Santiago del Estero y de Santa Fe y un sector del actual Chaco Boreal Paraguayo (Trinchero, 2007; Braticevich, 2011). Por su parte en el año 1884, se creó la Gobernación de la Patagonia, y luego se establecieron las divisiones de la Gobernación en jurisdicciones, fijándose los límites que corresponden a las actuales provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

<sup>79</sup> En contraposición con tales imágenes impulsadas desde la etnografía e historiografía tradicional, existen numerosas evidencias arqueológicas de la práctica de la agricultura en los indígenas de Pampa y Patagonia en los siglos XVIII y XIX, la cual constituía un importante complemento de los restantes recursos (MANDRINI; ORTELLI, 1995; BERÓN, 1999).

Estas elaboraciones han sido significativas en la construcción discursiva de lo nacional-moderno, y de hecho aún están presentes en el imaginario colectivo, en discursos sociales y en la forma en que se sigue concibiendo en muchas ocasiones a los pueblos indígenas.

Esta entronización de la “Conquista del Desierto”, de la “Conquista del Chaco”, y de los militares –en particular de las figuras de J. A. Roca para región del Sur y de B. Victorica, para la del Norte- como señalamos en otros trabajos (TRINCHERO, 2000; 2007; TRINCHERO; VALVERDE, 2014) se erigió en constitutiva de la estatalidad, en especial en los denominados “territorios nacionales” (TRINCHERO, 2000).

Esto se observa en variadas denominaciones (de ciudades, monumentos, calles y lugares públicos, en especial en las regiones de “frontera”). A la vez, es la consecuencia lógica – y si se quiere previsible – de la modalidad que asumió la ocupación territorial, a través de las dinámicas que antes analizamos.

En efecto, la construcción del indígena como un supuesto “bárbaro” y “enemigo”, contribuyó a la negación de estas poblaciones como un “otro” “diferente”, en sujetos de negociación en relación al nuevo pacto fundante de la nacionalidad (TRINCHERO, 2000; 2007). Por el contrario, se reforzó en esta “gesta” que implicó la conquista del territorio – el desierto –, en el presunto exterminio del indígena, el fin de la “barbarie” y el “comienzo” de la civilización<sup>80</sup>.

En este sentido, es importante destacar el rol de los “museos de frontera”, en su función de clasificar, organizar y estilizar los materiales que configuran la “arqueología del enemigo” – los indígenas – presentados siempre como ya muertos, ya dominados y confinados allende las fronteras de la civilización (TRINCHERO, 1999). Pero además, las representaciones acerca de los indígenas en estas agencias poseen siempre atributos que implican un marcado contraste con la civilización: se los presenta como

---

<sup>80</sup> Un ejemplo paradigmático, es el de la línea de ferrocarril que une la ciudad de Buenos Aires con el sur argentino, atravesando con sus distintos ramales, regiones de la provincia de Buenos Aires, la Pampa, Neuquén y Río Negro. Otro caso es el de la ciudad que lleva precisamente el nombre de “General Roca”, asentada en el alto valle de la Provincia de Río Negro.

salvajes, desnudos, acompañados de alguna herramienta para la práctica de la caza y/o la recolección etc.

Por otro lado, la mencionada ritualización de la guerra con el indio, en la medida en que enfatiza la –presunta– desaparición del mismo (TRINCHERO, 2000), fue contribuyendo a la invisibilización y estigmatización de los indígenas sobrevivientes de ambas campañas, y los asentados en otras regiones del país. En definitiva, operó como complemento y sostén de los diferentes mecanismos de negación de la población indígena, luego de las conquistas – a fines del Siglo XIX – y a lo largo del Siglo XX (TRINCHERO; VALVERDE, 2014).

Por motivos de espacio no nos explayaremos en este aspecto. Pero deseamos destacar cómo en otros países de la región, fueron otros los caminos que se tomaron en lo que respecta a la construcción de la nacionalidad y la representación de los pueblos indígenas en el ámbito nacional y en las diversas regiones<sup>81</sup>. Tal es el caso de México o Perú, donde se sostiene que estas republicas, al momento de la independencia, surgen de una “unión” o “fusión” entre las antiguas culturas originarias, y los colonizadores, generando una “nueva” civilización. Esto no significa que en estos contextos no existieran también diferentes estigmas y formas de negación hacia los pueblos indígenas. Tal es el caso de la exaltación hacia las antiguas civilizaciones, presentadas como “gloriosas”, negando tanto el genocidio que devino en su destrucción como a los indígenas actuales.

En cambio, la forma que asumió en nuestro país la construcción del indígena como “bárbaro” y su exterminio como hito fundacional de la “civilización”, reforzó la imagen de un país presuntamente “blanco”, “europeo”, cuya población “descendería de los barcos”, y que por ello ubica marcadamente a los pueblos originarios como ajenos, por fuera de su conformación nacional.

En directa relación con esto último, otro de los aspectos en que se ha visto plasmada esta entronización de la muerte del indio, es la negación

---

<sup>81</sup> Ver el artículo del antropólogo brasileño Gustavo Lins Ribeiro (2004) *“Tropicalismo y europeísmo. Modos de representar a Brasil y Argentina”*.

por parte de la historiografía tradicional, de los pueblos originarios como parte de la “historia” nacional. Los tratamientos historiográficos que hegemonizaron los sentidos de la historia desde finales del siglo XIX y XX, les han asignado a nuestros pueblos indígenas un rol marginal, contribuyendo así la propia disciplina histórica, a la – supuesta – “desaparición” de los grupos indígenas. Desde dichas lecturas, los pueblos indígenas han sido visibilizados (o mejor dicho reducidos) –como tan acertadamente advirtiera la historiadora Bandieri – tan solo a “[...] un capítulo introductorio y desvinculado del conjunto general” (2005, p. 14).

En este sentido, Mases (2010) destaca que una de las operaciones simbólicas nodales en la construcción de la nacionalidad argentina, ha sido la elaboración de un “*gran relato*”, versión de la historia que, junto con los símbolos patrios, monumentos y panteones de héroes nacionales, pudiera servir como eje central de identificación y de anclaje de la identidad nacional (MASES, 2010). Desde esta argumentación, los diferentes acontecimientos – o verdaderos hitos – que resultan centrales en la construcción política de la nación, tienden a visibilizar la emergencia y consolidación de una nación concebida como supuestamente “blanca” y una cultura pretendidamente “europea”<sup>82</sup>. Al ser estos los puntos principales donde se apoya el relato “oficial”, están claramente presentes en la memoria colectiva y forman parte del “aprendizaje de la historia” de nuestro país en todos los niveles de escolarización. Pero tal como advierte este autor, en esta sucesión de hechos: “[...] la participación indígena [que efectivamente existió] [...] ha sido absolutamente borrada, sistemáticamente silenciada” (MASES, 2010, p. 9). Ya vimos el ejemplo del cruce de los Andes por parte del General Don José de San Martín y la participación que efectivamente tuvieron los caciques Mapuche-Pehuenche, hecho luego obliterado en la historia que se enseña como “oficial”<sup>83</sup>.

Esto que describimos para el conjunto de la historia nacional también lo podemos registrar en un sinfín de “crónicas históricas” en relación a la presencia indígena en la formación local, y que dialoga con dicha historia

<sup>82</sup> Entre ellos se encuentran las invasiones inglesas, la Revolución de Mayo y la Independencia, las luchas civiles y la organización nacional (Mases 2010:2).

<sup>83</sup> Para más datos de este hecho antecedente histórico, ver Mamoni (2016) y Moyano (2015).

tradicional. Un ejemplo, lo encontramos en la ciudad de San Carlos de Bariloche (en la Provincia de Río Negro, en el Norte de Patagonia). En la crónica histórica de un destacado sitio local, se menciona que el nombre de la ciudad surge de la:

*[...] mezcla del paso cordillerano hallado por un jesuita al sur del cerro Tronador, Vuriloche, y del nombre del comerciante alemán que construyó la primera casa en 1895, Don Carlos Wiederhold.*

Sigue el relato señalando que “*por una equivocación de imprenta de fines del siglo XIX se cambió el vocablo indígena por Bariloche*” (COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD BARILOCHE LTDA, 2017). La pregunta lógica que el lector de este relato se formula es: si el origen del nombre del paso cordillerano era indígena: ¿había entonces indígenas en la región? Más adelante en el texto, se menciona la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi, el rol de exploradores y “pioneros” (de origen europeo) en el desarrollo de la zona. Así, los indígenas son mencionados una única vez – asociados al nombre de este paso- para luego “desaparecer” definitivamente de esta crónica histórica. Vemos cómo, no solamente se produce una invisibilización y negación de la población indígena en los inicios de la localidad, sino que ésta operación llega al punto de causar evidentes contradicciones en el relato.

Además, tal negación, ha sido funcional al hecho de visibilizar a los pueblos indígenas siempre asociados a diversas formas de “exterioridad” o (lo que es lo mismo) más “allá de las fronteras”, entendiendo como tal diferentes tipos de fronteras: así se los visualiza cómo “extranjeros”<sup>84</sup>, “en el pasado”<sup>85</sup>, “extintos” o bien sintetizando la imagen del “salvajismo”<sup>86</sup>, o a

<sup>84</sup> Como la identificación falaz y estigmatizante de larga data de “*Mapuche*” con “*chileno*” (RADOVICH, BALAZOTE, 2009), a la cual luego nos referiremos con mayor detalle. En menor medida también se da con diferentes pueblos indígenas del norte argentino, identificándolos como presuntamente “bolivianos” y “paraguayos”.

<sup>85</sup> En muchos casos, se efectúa una visualización de los pueblos indígenas, de tipo “folklorizante” en un pasado remoto, pero obliterando e invisibilizando su presencia y demandas actuales (RADOVICH, 2011).

<sup>86</sup> En ocasiones en que se ha producido algún problema particular relacionado con los pueblos indígenas (como por ejemplo frente a la epidemia de cólera en las provincias del Norte Argentino en el año 1992, una batería de apreciaciones discriminatorias e incluso racistas se desarrollaron con el fin de explicar de qué manera los aborígenes eran supuestamente responsables de los males que

partir de diferentes atributos como “ilegalidad”, “terrorismo”, “intentos de secesión”, un “obstáculo para el progreso”, agentes de “presuntos intereses foráneos” etc.

A pesar de los avances de las últimas décadas en cuanto al reconocimiento social y jurídico de los pueblos indígenas, estas representaciones aún se encuentran ampliamente extendidas en el imaginario colectivo – incluso adquirieron status de “verdad histórica” –, dado que continúan siendo reproducidas en medios masivos de comunicación, ciertos discursos sociales, programas educativos etc. y reiteradamente funcionan como “estigmas” hacia estos pueblos y como forma de negarles sus derechos. Incluso los discursos y mensajes estigmatizantes que se vienen acentuando en los últimos meses, en especial en relación al pueblo Mapuche, refuerzan aún más estos los sentimientos de carácter discriminatorio y racista en el conjunto de la sociedad.

Ahora bien, las dinámicas que señalábamos en las páginas anteriores, refieren al período que la historiografía reconoce como “período formativo” del Estado-Nación (1870-1930) y que en esta región de Norpatagonia lo debemos prolongar hasta la década de 1940 – ya que es entonces cuando la estatalidad comienza a tener una efectiva presencia sobre el territorio – (BANDIERI, 2009; NAVARRO FLORIA, 2008; BESSERA, 2011).

Sin embargo, en diferentes períodos históricos que van más allá de las Conquistas, ha tenido una particular presencia en nuestro país esta exaltación “monumentalista” del exterminio a los pueblos originarios. Una muestra de ello, fueron los actos recordatorios al cumplirse cien años de la denominada “Conquista del Desierto” durante la última dictadura militar. En el año 1979, se cumplió un Siglo de la misma, que fue conmemorada y exaltada por el régimen dictatorial de aquel entonces – que buscaba además vincular desde los discursos y actos recordatorios, ambas “gestas patrióticas” –. Algunos intelectuales críticos (VIÑAS, 2003; BAYER, 2006)

---

lo aquejaban debido a sus propias prácticas culturales “ancestrales” (RADOVICH, 2011). En este sentido, tal como hemos aseverado en otra ocasión: “[...] es significativa la manera en la que, -frente a un hecho codificado en términos de catástrofe y sorpresa (la epidemia de cólera) por parte del poder- reaparece la población indígena, significada en la exterioridad de las fronteras culturales que definirían “lo normal” y “lo patológico” en los habitus nacionales” (TRINCHERO, 2007, p. 228).

han incursionado en esta línea, es decir, estableciendo una continuidad entre la pretendida solución final del “problema del indio” a fines del Siglo XIX y la represión y el terrorismo de estado de los años 1976-1983. David Viñas (2003) en su conocido trabajo *“Ejército, Indios y Fronteras”* (del año 1982), ha señalado que en ambos momentos se efectuó una persecución – y un genocidio – del “otro”, del “diferente”, del “obstáculo” para el proyecto dominante: los pueblos originarios en 1879 y la “subversión” en 1979. Esto es importante de señalarlo, ante la reaparición en tiempos actuales de una retórica comparable, que tiende a visibilizar al indígena no sólo como “extranjero”, sino con más énfasis aún, como “ilegal”, asociado a supuestos “delitos” y a diversas actividades y fines “delictivas”.

En otros períodos – incluso con anterioridad a la última Dictadura Militar – se ha dado una la continuidad y reiteración de tales prácticas genocidas (TRINCHERO, 2009). Nos referimos al caso de las masacres de “Napalpi” (llevada a cabo en el año 1924 en la provincia de Chaco), el “Zapallar” – en 1933 – y “Rincon Bomba” perpetrada en el año 1947, que venimos abordando en diferentes trabajos recientes (TRINCHERO, 2009; ARMANI, et al., 2017). Estas dos matanzas de población originaria, perteneciente al pueblo *Qom* (Toba) y *Mocqoi* (Mocoví) en el primer caso, y al pueblo Pilagá en el segundo – consumadas por delegaciones policiales y de gendarmería – están siendo revisadas actualmente, como parte de un ejercicio de la memoria (TRINCHERO, 2009).

### **“Truchos”<sup>87</sup>, “extranjeros” y “terroristas”: las nuevas fronteras con el indígena en tiempos de “cambio”**

Corren tiempos de cambio en Argentina, al igual que en otros países de la región: las políticas gubernamentales se orientan crecientemente a la extracción de recursos naturales y a la especulación financiera. En este sentido, aquellos proyectos políticos que se oponen a dicho modelo de acumulación que se intenta implantar, son visualizados crecientemente como “enemigos”.

<sup>87</sup> El concepto de “Trucho” sería equivalente en Argentina a “falso” y “fraguado”.

Es en este contexto, reiteradamente se viene escuchando y leyendo en los medios de comunicación hegemónicos una estigmatización y criminalización hacia los indígenas y en particular hacia el pueblo originario Mapuche.

Una imagen que ha circulado hasta el cansancio en los últimos días, es la del indio “trucho”. Es decir, “fraguado”, para – supuestamente – obtener recursos y prebendas.

Entre las argumentaciones empleadas para poner en duda el carácter “legítimo” de los diferentes pueblos indígenas, se recurre a una pretendida “pureza racial” y supuesta “pérdida” contemporánea de la misma, aproximaciones que han sido rebatidas por los distintos campos académicos.

Un ejemplo muy claro de ello, pudo verse en uno de los programas televisivos de mayor impacto y rating, difundido en el contexto de estos últimos dos meses, donde se empleaba el perimido criterio del uso de la lengua para definir la legitimidad de un pueblo indígena. Indudablemente el desconocimiento de la inmensa mayoría de la sociedad de la problemática indígena, lleva a creer (ingenuamente) en la veracidad de tal falacia, haciendo que estos mensajes resulten sumamente eficientes. En contraposición con tales lecturas, está ampliamente demostrada la imposibilidad y la inconsistencia metodológica de utilizar un único rasgo cultural (como es la lengua) como factor definitorio de una identidad, pretendiendo – arbitrariamente y desde el exterior de la cultura involucrada – hacerlo prevalecer por sobre los demás. De hecho, está largamente registrada la falta de correspondencia que existe en un sinnúmero de situaciones entre la pertenencia a un pueblo indígena y el hecho de hablar la lengua de dicho pueblo<sup>88</sup> (BATALLA, 1992, p. 26).

Además, no es menor que en muchos casos los pueblos indígenas de América Latina fueran obligados a abandonar su idioma y adoptar el del colonizador (castellano y/o portugués), sufriendo en múltiples casos documentados históricamente diversos castigos – y hasta la muerte misma – por hablar su lengua originaria.

<sup>88</sup> Como ha señalado este autor: *“En general, en todos los países hay un sector de indios que no hablan la lengua aborigen, así como un número de hablantes de esas lenguas que no son definidos como indígenas”* (BATALLA, 1992, p. 26).

Por otro lado, refutando tales lecturas simplistas, existe un amplio acuerdo en las ciencias sociales y humanas en las últimas décadas en considerar la identidad en términos procesuales y relacionales – es decir que la misma se define en la interrelación con un “otro” –, por lo cual nunca puede concebirse como una entidad estática ni promoverse asociaciones del estilo “una raza igual una cultura”. Estos análisis, que definían a las poblaciones como una “sumatoria de rasgos” (biológicos y culturales), han sido dejados de lado desde la década del ’60, ya que tienden a negar que los pueblos se adaptan y reactualizan en sus identificaciones en forma dinámica y variable (BALAZOTE et al., 2014; RADOVICH, et al., 2014).

De más está decir, que estos discursos, encuentran sus bases en una supuesta corrupción ligada a la gestión de los anteriores gobiernos de Néstor Kirchner (períodos 2003-2007) y su esposa Cristina Fernández de Kirchner (períodos 2007-2011 y 2011-2015) a los cuales se tilda, negativamente, de “populista”<sup>89</sup>.

Con respecto a la estigmatización especialmente dirigida hacia el pueblo Mapuche, una y otra vez se puede escuchar la largamente refutada “argumentación” que identifica a este pueblo como un presunto “invasor” chileno, que habría exterminado a los “verdaderos” pueblos originarios de la Patagonia: los Tehuelches. Semejante falacia etnográfica, antropológica y política ha sido reiteradamente desechada desde variadas investigaciones académicas (de diversas disciplinas) y desde el conocimiento de vastos sectores sociales<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> El editorial publicado el día 21 de Agosto de 2016 por el matutino “La Nación” titulado “*La utilización populista de los pueblos originarios*” es un claro ejemplo de ello. Como destacamos en las respuestas brindadas oportunamente (Balazote y Valverde, 2016) dicha comunicación con un contenido fuertemente estigmatizante y racista, tiende a negar la preexistencia de los diversos pueblos originarios de nuestro país, buscando reducir burdamente décadas de trayectorias, luchas y procesos organizativos por parte de familiares, comunidades y pueblos originarios enteros, a una mera “utilización” por parte de los gobiernos que esta misiva caracteriza como “populistas” de la “región”. Quizás la mayor tergiversación –lo que la hace unos de los aspectos más repudiables del editorial- sea el forzado intento de vincular una serie de reclamos históricos de los pueblos originarios con la “manipulación populista” reduciendo y simplificando las reivindicaciones (y la identidad misma) de los pueblos originarios a una mera “manipulación política” sectorial.

<sup>90</sup> Brindamos como equipo una serie de respuestas en múltiples oportunidades (BALAZOTE; VALVERDE, 2017b; BALAZOTE et. al., 2014; RADOVICH, et al., 2014; GRANT BAINES, et al., 2017). Aquí adjuntamos una publicación estilo “folleto” editada por nuestro equipo refutando una serie de prejuicios contra el pueblo Mapuche

En contraste con semejantes lecturas, es contundente la evidencia de población Mapuche asentada en lo que hoy se constituye como territorio argentino, que a medida que avanzaba la conquista militar de fines del Siglo XIX se vio forzada a desplazarse de manera coercitiva hacia el oeste de la cordillera (actual estado chileno), datos que surgen de vastos testimonios y documentos. Unos años después, al finalizar las campañas militares, muchas de estas familias “retornaron”. Es decir, aquello que se lee erróneamente como una invasión trans-cordillerana, en realidad implica el “regreso al territorio originario” (BALAZOTE et al., 2014; RADOVICH, et al., 2014).

Pero además, los trabajos científicos revelan cómo la Cordillera de los Andes pasó a erigirse como frontera política luego de la constitución de los Estados nacionales y, en algunos casos, varias décadas después.

Varias son las causas que han llevado a la tardía conformación de la frontera entre Chile y Argentina, y la persistencia de diversos contactos transcordilleranos hasta bien avanzado el Siglo XX. Uno de ellos, es la relación de la zona cordillerana por cercanía geográfica y vínculos históricos con el Pacífico. Paralelamente, se daba una ausencia de comunicaciones con las áreas del Atlántico y los centros urbanos, la que comienza a revertirse cuando las líneas ferroviarias prolongan su recorrido hasta la zona cordillerana – lo que se efectiviza en la década de 1930 – (BANDIERI, 2009). En directa relación con esto último, se daba una débil presencia institucional de ambos Estados -argentino y chileno- lo que facilitó la supervivencia de tales relaciones. Por último, se daba la presencia de grupos de migrantes del oeste de la cordillera (actualmente Chile) en las áreas fronterizas de la Patagonia, muchos de ellos indígenas (BANDIERI, 2009).

Vemos, por lo tanto, la lectura errónea y sesgada que impone a los pueblos indígenas forzosamente una supuesta nacionalidad originaria “argentina” o “chilena”, cuando aún no se habían conformado ambos Estados y las fronteras entre ambos.

Precisamente los avances científicos de las últimas décadas revelan el grado de dinamismo que poseían los pasos cordilleranos en Norpata-

gonia a partir de la articulación y complementariedad entre los diversos pueblos indígenas entre sí, y a ambos lados de la cordillera de los Andes.

Pero incluso la identificación como extranjeros, quizás es muy “suave” para el tenor del proyecto fronterizador (o más precisamente “barbarizador”) en curso. Por eso, supuestas alianzas con kurdos, con la guerrilla separatista vasca, el IRA irlandés y la FARC colombiana (fuerzas que paradójicamente han arribado a acuerdos de paz o finalizado su accionar en sus respectivos países) u ONG’s inglesas (financiamiento mediante), son los presuntos aliados de los Mapuche.

Diversas notas y mensajes en medios de comunicación ligados al poder económico y político vienen difundiendo estos argumentos, siendo la “punta de lanza” de una poderosa construcción de sentido que pretende encubrir las auténticas causas del conflicto.

### **Cambios de época: negacionismo y mudanza de “esculturas”**

Deseamos señalar tres hechos que son sumamente representativos de los tiempos que corren y a la vez resultan complementarios de lo señalado en el apartado anterior.

Un ejemplo que nos alertó de esta nueva oleada de discursos discriminadores – en la misma línea de las notas periodísticas estigmatizantes hacia los pueblos originarios – fue la portada de la conocida Revista infantil “Billiken” con motivo del “Día del Respeto a la Diversidad Cultural” conmemorado el 12 de octubre, que hace referencia a la colonización de América en el año 1492. Billiken es una publicación de largo alcance, gran reconocimiento y que además – y de allí la gravedad del mensaje difundido – es frecuentemente utilizada en las escuelas para enseñar a los niños acerca de diferentes temas sociales e históricos. En dicha portada aparecía un dibujo que representaba a un colonizador y un indígena en un estadio de fútbol, intercambiando banderines que llevaban las leyendas “Cristobal Colón” (en manos del colonizador) y “Pueblos Originarios” (la que tenía el indígena). Dicha imagen hace referencia a un “juego amistoso” entre los dos bandos y el título de esta tapa era “Encuentro de Dos Mundos, la llegada a América”.

Estos discursos que circulan crecientemente en diferentes ámbitos de la sociedad, niegan las usurpaciones y matanzas que la colonia y el estado-nación (en diferentes períodos) ejerció sobre las poblaciones indígenas que habitaban el continente americano. Esta imagen promovida de un supuesto encuentro “amistoso” y “pacífico”, tergiversa el pasado y a la vez el reclamo actual que llevan a cabo las comunidades por sus territorios y culturas. Tales discursos, en un contexto cómo el actual, de constantes conflictos y nuevas embestidas contra las poblaciones originarias, tienen un rol determinante en la sociedad, dado que poseen la capacidad de invisibilizar y estereotipar, tanto a las propias poblaciones, como a sus reivindicaciones históricas.

Al mismo tiempo, poseen el propósito de ubicar al conflicto de manera “distante” y ajena a la situación actual de los pueblos indígenas del país. Por lo tanto, estigmatización, judicialización y la negación del genocidio y el etnocidio son diferentes caras de una misma moneda.

El segundo hecho sucedió mientras terminábamos de corregir este trabajo, pero la gravedad de este hecho consideramos que ameritaba un comentario. El día martes 7 de noviembre de 2017, se efectuó el denominado “Operativo Aprender” en las escuelas de todo el país con el objetivo de evaluar la calidad de la enseñanza y el nivel de aprendizaje. A las pocas horas de iniciado el operativo, comenzó a circular en las redes sociales la imagen del módulo 6 de la unidad “Evaluación en Sociales” cuyo objetivo era poner a prueba el conocimiento de los alumnos con respecto a los pueblos originarios. En el mencionado mapa, el pueblo originario Mapuche no se encuentra presente, además de otras ausencias e irregularidades presente en diversos pueblos indígenas (ANRed, 7/11/2017). La omisión a este pueblo originario, considerando el contexto que venimos caracterizando resulta sugestiva.

El tercer hecho que deseamos señalar, se remonta en principio al año 2013, en un contexto muy diferente al actual, cuando tuvo lugar una medida muy significativa: el monumento a Cristóbal Colón emplazado detrás de la Casa de Gobierno (en pleno centro de la Ciudad de Buenos Aires) fue reemplazado por otro que homenajea la figura de Juana Azurduy<sup>91</sup>, mujer

<sup>91</sup> Juana Azurduy (1780 – 1860), participó en las tropas para liberar el Alto Perú, que se organizaban en Buenos Aires. En el año 1810 luchó junto al General Manuel Belgrano en la defensa del territorio

que luchó por la independencia de varios países de América Latina, junto a los batallones indígenas, con el fin de consolidar una patria india y mestiza.

Esto que sucedía bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner contrasta con la resolución tomada el pasado mes de mayo (de este año 2017). La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó la mudanza de la escultura de J. Azurduy a un parque, que si bien está ubicado en el centro de la ciudad, no ocupa el mismo lugar estratégico que los jardines de la Casa de Gobierno, siendo este último de gran visibilidad, tanto para los ciudadanos como para los turistas.

## **Negacionismo y conflictividad, las nuevas fronteras con el indígena**

¿Qué hay detrás de estas operaciones anti-indígena de buena parte de los medios de comunicación y a la vez el negacionismo del genocidio y el etnocidio hacia los pueblos indígenas?

Por un lado, la conflictividad viene creciendo como resultado del evidente entrelazamiento entre los intereses de grandes terratenientes y las autoridades nacionales asumidas a fines del año 2015.

Una de las transformaciones fundamentales que se ha dado en este contexto, es la modificación, a partir del decreto 820/2016 (promulgado por el presidente M. Macri), de la Ley 26.737 “[...]de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”, que diluye los controles, facilita la extranjerización de la tierra y dificulta aún más el acceso a este recurso a las familias indígenas, al igual que a los pequeños productores rurales. Uno de los efectos de este decreto, es facilitar la adquisición de tierras por parte de propietarios extranjeros (que se encontraba limitada por la ley sancionada por el anterior gobierno en el año 2011).

En directa relación con esto último, las crecientes movilizaciones de sectores indígenas y solidarios hacia sus demandas en los últimos meses,

---

contra los realistas. En 1816 Azurduy se convirtió en una mujer Teniente Coronel de las milicias (Melenhorst, 2012).

comenzaron a advertir crecientemente cuál es el trasfondo de la campaña mediática anti indígena. Se trata de la Ley N° 26160 de *“emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”*, y cuya prórroga finalmente se aprobó por parte del Congreso Nacional el día 8 de noviembre.

Esta Ley declara la *“emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país”*, partiendo así del reconocimiento de la precaria situación territorial de la mayoría de las comunidades. A la vez, declara: *“Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras”*, impidiendo por lo tanto que se efectúen desalojos.

Esta Ley fue sancionada en el año 2006, a raíz de diferentes conflictos vinculados a la expropiación de territorios que pertenecieron históricamente a las comunidades indígenas y los crecientes litigios con diversos agentes privados. Su instrumentación respondía a una demanda de las organizaciones étnicas frente al avance de diferentes emprendimientos económicos sobre los territorios indígenas, agravando las situaciones de conflictividad y vulnerando los derechos de estos pueblos en relación a sus territorios ancestrales. Buscaba resguardar a las poblaciones originarias que habitan en los diversos territorios antes de la consolidación del Estado Nación. En efecto, los relevamientos realizados permitieron recopilar y sistematizar información de carácter jurídico-catastral e histórico-antropológico de las diversas comunidades indígenas del país.

La ejecución y el relevamiento de las comunidades no se efectivizó en los tiempos acordados, por eso la Ley 26.160 fue tres veces prorrogada (años 2009, 2013 y ahora en 2017), como resultado de múltiples dificultades para su aplicación. Entre éstas se encuentran la relación entre el estado nacional, los provinciales y las organizaciones indígenas (en algunos casos enfrentadas con gobiernos provinciales). A la vez, tal como ha señalado un informe del organismo de control la Auditoría General de la Nación, esta demora se explica por la falta de recursos especializados en la materia y escasez de financiamiento (AGN, 2012).

En los programas televisivos y mensajes estigmatizantes hacia los pueblos indígenas, se aludió reiteradamente en forma despectiva a dicha Ley. Nada se mencionó acerca de que esta legislación va precisamente en concordancia con el reconocimiento constitucional del año 1994<sup>92</sup>, con diversas constituciones provinciales, leyes nacionales y provinciales, y a la vez con lo que ha refrendado nuestro país ante organismos internacionales en relación a los pueblos indígenas.

En caso de no prorrogarse dicha ley por un nuevo período, muchas comunidades indígenas pueden ser desalojadas de sus territorios por empresas, terratenientes y otros sectores<sup>93</sup>.

En definitiva, observamos cómo el discurso anti-indígena asumido por diversos sectores concentrados del poder, lejos de ser una retórica periodística pretendidamente “neutra” u “objetiva”, responde a intereses muy claros. Y además representa la “voz visible” de un proyecto de violencia institucional que busca infundir el odio y el miedo hacia el “otro” en la población.

## **Nuevas y viejas fronteras, final abierto**

En el contexto argentino actual, caracterizado por el avance de diferentes actividades extractivistas, una redefinición como país exportador de materias primas, y con un fuerte componente especulativo (financiero, inmobiliario etc.) se vienen valorizando crecientemente los territorios donde se asientan los pueblos indígenas. Por ende viene aumentado la presión de diferentes agentes privados y estatales sobre dichos ámbitos. Esto explica

<sup>92</sup> Cabe destacar que la Argentina es un país federal que asigna a los estados provinciales y municipales autonomía jurídica (siempre y cuando estén dentro del “espíritu” de la Constitución y las legislaciones del ámbito Nacional). Por ello, existen diferentes niveles estatales que pueden legislar en relación a la cuestión indígena: el Nacional (Federal), el Provincial y el Municipal.

<sup>93</sup> El Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RETECI), dependiente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), identifica más de 1500 comunidades indígenas en el país. De ellas, fueron relevadas más de 700 (cerca del 49% de las comunidades). De este grupo, solo 459 comunidades cuentan con la resolución que el INAI identifica como relevamientos culminados, pero no cuentan con título de propiedad. De ese mismo conjunto de comunidades relevadas, las otras 300 aún no ha concluido el proceso. Y finalmente, la mitad de las agrupaciones indígenas (más de 700), aún no han sido relevadas. Es decir más de 1.000 comunidades no han terminado el proceso de relevamiento (Amnistía Internacional, 2017).

que diversos intereses ligados a la explotación de los recursos naturales y vinculados a grandes medios de comunicación, desplieguen una intensa campaña de estigmatización, criminalización de los pueblos indígenas – y en especial del pueblo Mapuche – a partir de una serie de falacias y tergiversaciones, en que el indígena vuelve a constituirse en una especie de “enemigo interno” de la sociedad. Pero tal “enemigo interno” se identifica siempre, de una u otra manera, a diversas formas de “exterioridad”: al hecho de que los indígenas estarían en un lugar “distante”, “alejado”, serían “extranjeros”, o bien “extintos”. Exterioridad que también se asocia con lo “normal”, y lo “legal” al presentarlos como “usurpadores” o “terroristas”, en los “márgenes de la legalidad”, – o lisa y llanamente asociados a la concreción de diferentes delitos – con supuestos intereses “foráneos”, “separatistas” etc.

Cabe recordar que la vulneración del derecho a la “diversidad” constituye una de las violaciones a los derechos humanos que se efectiviza en la negación de ciertos reclamos colectivos como en los planos económico, político, social y cultural de los pueblos indígenas (RADOVICH, 2017), vulnerando claramente los derechos previstos en la Constitución Nacional, las provinciales, legislaciones y convenios que ha refrendado la Argentina – como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>94</sup> – que a partir de la reforma de la Constitución de 1994 poseen rango constitucional<sup>95</sup>.

Para comprender las dinámicas que hemos analizado en estas páginas, recuperamos las conceptualizaciones en torno a las “fronteras” que se construyen con los pueblos indígenas y el pueblo Mapuche, considerando los distintos tipos de límites, no solo geopolíticos, sino socioculturales, temporales, entre otros. Aportes – como el de Goffman (2001) en su lucido análisis sobre el “estigma” – han analizado cómo dicha relación con el “otro” también implica construir por contraste un “nosotros”. En

<sup>94</sup> En este sentido, el Convenio 169 de la OIT (1989), Artículo 2º, Inc. 1º señala: *“Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”*. Por su lado en el Artículo 4º, Inc. 1º del mismo convenio establece: *“Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”*.

<sup>95</sup> Cabe destacar que la Argentina ratificó el Convenio 169, entrando plenamente en vigencia en el año 2001, contando los convenios internacionales de derechos humanos a partir de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 22) con rango constitucional.

palabras de este autor: *“Un atributo que estigmatiza a un tipo de poseedor puede confirmar la normalidad de otro”* (GOFFMAN, 2001, p. 13). Algo comparable ha señalado Hall la afirmar que *“[...] los ingleses son racistas no porque odien a los negros, sino porque no saben quiénes son sin los negros. Tienen que saber quiénes no son, para saber quiénes son”* (2010, p. 344). Por ello, una de las utilidades de este concepto, radica precisamente en dar cuenta de la relación social que se construye con ese “otro”, el tiempo que también en ese proceso de crea – y recrea – un “nosotros”. Por ello, la campaña de estigmatización y criminalización de los pueblos indígenas, viene también a afirmar lo que es visualizado – pero también construido –, como ese supuesto “nosotros”: los “pioneros” (por lo general europeos, norteamericanos o asiáticos), los “pobladores” (no indígenas), las “familias indígenas” (pero no comunidades)<sup>96</sup>, las “propiedades privadas”, tal como hemos analizamos a partir de diferentes historias y crónicas locales. Al mismo tiempo se afirma la “normalidad” de la adjudicación de grandes extensiones de tierras a propietarios extranjeros – Benetton y Lewis – que mantienen conflictos con comunidades mapuche<sup>97</sup>, pobladores y diversos sectores locales, sobre los cuales pesan múltiples denuncias en relación a la adquisición irregular de dichos predios y a su accionar cotidiano.

Estos opuestos, y las nuevas configuraciones que adquieren en los tiempos actuales, se vinculan con la específica y paradójica construcción social como han destacado diversos autores (BESSERA, 2011; NUÑEZ, 2011; VALVERDE, et al. 2013; VALVERDE, 2014) para Norpatagonia,

---

<sup>96</sup> En otro trabajo (VALVERDE, 2014) analizamos específicamente cómo -en la localidad de Villa la Angostura, provincia de Neuquén- ante la imposibilidad de negar la temprana presencia indígena, en un contexto de estigmatización y judicialización Mapuche se construye una frontera entre las familias indígenas y las “comunidades”, reconociendo la presencia ancestral de las primeras, pero deslegitimando a la comunidad actual local Paichil Antriao.

<sup>97</sup> Diversos sectores sociales locales mantienen un agudo conflicto con estos megas propietarios y se han presentado diversas denuncias en las justicia. Magdalena Odarda, Senadora Nacional por la provincia de Río Negro, ha denunciado a Lewis ante la justicia solicitando el libre acceso (que está obligado a garantizar) al Lago Escondido (propiedad pública), habiendo fallado la misma a favor de este reclamo. No obstante, la sentencia no se cumple ya que el camino que dicho propietario debe dejar libre para permitir el acceso al mencionado lago, tal como ha denunciado dicha legisladora: *“[...] no es un camino, sino una huella para transitar a caballo durante cuatro días, por sitios de alta peligrosidad”* (Diario Perfil, 18/01/2017).

pero aplicable a diferentes regiones del país. Dichas exteriorizaciones de la otredad, y la elaboración de un “nosotros”, se vinculan con la específica – y paradójica – representación que se ha efectuado con la consolidación del Estado-Nación y la frontera. Así, se ha conceptualizado como lo “nacional” a europeos, norteamericanos y asiáticos, y como presuntamente “extranjeros” a los pobladores (indígenas y criollos) preexistentes a la conformación de la estatalidad en la región. Construcción social que asume, retomando el conocido concepto acuñado por E. Hobsbawn (2002), las características de una “*invención de la tradición*”.

Por otra parte, esta campaña desacreditante hacia los pueblos indígenas, incluye también, como parte de su dinámica, las crecientes movilizaciones por parte de diversas organizaciones y comunidades indígenas del país junto a vastos sectores sociales, solicitando la prórroga de la Ley 26.160. A la vez, diversos espacios académicos y pertenecientes a los propios pueblos y grupos sociales, vienen refutando las falacias y tergiversaciones que se vierten sobre estos grupos<sup>98</sup>. Es en este contexto, que se han realizado diferentes encuentros, manifestaciones y declaraciones públicas en varios puntos del país, donde se fue logrando concientizar a variados sectores sociales y contribuir a deconstruir y desnaturalizar las fronteras que buscan separar al indígena del resto de la sociedad. Gracias a estas acciones, es que se logró efectivamente el voto de la prórroga de dicha Ley, en el mes de Noviembre de 2017, mientras finalizábamos este artículo. Por ello, es necesario profundizar en el abordaje de las movilizaciones que se vienen acrecentando en estos tres meses por parte de organizaciones indígenas y académicos, atendiendo a las trayectorias históricas y a las experiencias y transformaciones en los movimientos indígenas en el momento actual.

Las políticas implementadas por el actual gobierno permiten avizorar un escenario de creciente conflictividad y movilización, que de hecho se

---

<sup>98</sup> En el contexto de alto nivel de conflictividad, y frente a la difusión de discursos estigmatizantes y criminalizantes hacia los pueblos indígenas, desde diversos equipos de los ámbitos Universitarios y científicos se viene respondiendo a estas falacias y tergiversaciones (ver BALAZOTE; VALVERDE, 2017a.; 2017b; RADOVICH, 2017; CASTILLA, 2017; GRANT BAINES et al., 2017; LENTON, 2017; ENRIZ, 2017).

viene agudizando por estos días<sup>99</sup>, de allí la trascendencia que creemos que posee el análisis de estas dinámicas.

Como última reflexión, deseamos señalar que el abordaje de los procesos de “fronterización” hacia los pueblos indígenas, constituye un aspecto fundamental de indagación en el contexto actual. Por un lado, como forma de dar cuenta de la histórica negación, estigmatización y distanciamiento hacia los pueblos indígenas en nuestro país. El escenario en Argentina desde mediados de este año 2017 – a partir de los graves hechos en la Comunidad Pu Lof Cushamen de la provincia de Chubut – renueva la necesidad de analizar las continuidades y rupturas en relación a la histórica negación y alterización de las poblaciones indígenas, atendiendo especialmente a otros períodos históricos de restauraciones neoliberales y conservadoras. En la medida en que nuestra formación académica y experiencia en relación a los pueblos indígenas nos transforma en “voces socialmente autorizadas”, debemos redoblar nuestro compromiso en el trabajo conjunto con las organizaciones y comunidades de estos pueblos, en desmitificar prejuicios, falacias y brindar respuestas y apoyaturas técnicas frente a las agudas transformaciones que los vienen afectando y las campañas de negación de sus derechos, lo que implica no sólo un marcado retroceso sino la perduración – incluso la profundización – del racismo y el neocolonialismo.

---

<sup>99</sup> El momento de escribir este artículo, habiendo ya transcurrido las elecciones legislativas de medio término (el pasado 22 de Octubre de 2017) el gobierno nacional ha anunciado una serie de reformas de corte-neoliberal que implican un claro retroceso en materia de derechos labores, sociales y previsionales. Algunos sindicatos de trabajadores, al igual que algunas provincias cuyas economías regionales se encuentran afectadas por estas medidas, vienen manifestando por estas horas su oposición frente a los recientes anuncios.

## REFERENCIAS

ANRED. Agencia de Noticias RedAcción. **Operativo Aprender: construir el olvido forzando el error.** 7 de noviembre de 2017. Disponible em: <<http://www.anred.org/spip.php?article15401>>. Acessado em novembro de 2017.

ARMANI, M. V. et al. “Hace 90 años seguimos reclamando justicia”: análisis de las masacres perpetradas contra los pueblos indígenas en el Siglo XX. In: VALVERDE, S.; AURAND, M. HARGUINTEGUY, F. CROSA, Z. Y PÉREZ, A. (Coord.). **Del territorio a la ciudad Revalorizando saberes, identidades y trayectorias indígenas.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires; Luján: Universidad Nacional de Luján; Avellaneda: Universidad Nacional de Avellaneda, 2017 (en prensa).

AGN. AUDITORIA GENERAL DE LA NACION. **Informe de Auditoría** – Instituto Nacional de Asuntos indígenas – Programa 16 – Atención y Desarrollo de Poblaciones Indígenas, 2012. Disponible em: <[https://www.agn.gov.ar/files/informes/2012\\_083info.pdf](https://www.agn.gov.ar/files/informes/2012_083info.pdf)>. Acessado em março de 2016.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. **Prórroga de la ley de emergencia territorial indígena 26.160**, 2017. Disponible em: <[https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/08/final2.pdf?utm\\_source=Prensa&utm\\_campaign=5ccb7e64e9-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_08\\_09&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_a60e315cac-5ccb7e64e9-](https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/08/final2.pdf?utm_source=Prensa&utm_campaign=5ccb7e64e9-EMAIL_CAMPAIGN_2017_08_09&utm_medium=email&utm_term=0_a60e315cac-5ccb7e64e9-)>. Acessado em dezembro de 2017.

BALAZOTE, A.; VALVERDE, S. **Benetton, mapucheland y las disquisiciones bizarras de un periodismo degradado.** Miércoles 20 de Septiembre de 2017, 2017a. Disponible em: <<http://www.infonews.com/nota/310591/benetton-mapucheland-y-las-disquisiciones>>. Acessado em novembro de 2017.

BALAZOTE, A. Y VALVERDE, S. (2017b). **Contra la criminalización del pueblo Mapuche.** Martes 15 de Agosto de 2017. Disponible em: <<http://www.infonews.com/nota/309780/contra-la-criminalizacion-del-pueblo-mapuche>>. Acessado em outubro de 2017.

BALAZOTE, A. Y VALVERDE, S. **El retorno de la historiografía militarista y la negación de los derechos de los pueblos originarios.** Jueves 25 de Agosto de 2016.

Disponível em: <<http://www.infonews.com/nota/300886/la-nacion-niega-los-derechos-de-los-pueblos>>. Acessado em dezembro de 2016.

BALAZOTE, A.; RADOVICH, J. C.; BERÓN, M.; VALVERDE, S.; STECHER, G. “Deslegitimación y discriminación en el discurso mediático”. Nota publicada el día 03-12-2014 en la Agencia Ciencia, Tecnología y Sociedad (Agencia CTyS), Instituto de Medios de Comunicación, Universidad Nacional de La Matanza, 2014. Disponível em: <<http://www.ctys.com.ar/index.php?idPage=20&idArticulo=3028>>.

BALAZOTE, A. O. “Pueblos Originarios: disputas en el campo discursivo”, **Revista GeoPantanal**, UFMS/AGB, n. 18, p. 33-50, 2015.

BANDIERI, S. Cuando crear una identidad nacional en los territorios patagónicos fue prioritario. **Revista Pilquen**. Sección Ciencias Sociales, 11, 1-5, 2009.

BANDIERI, S. **Historia de la Patagonia**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2005.

BAYER, O. “**Los indios extranjeros del general Harguindeguy**”, Diario Página/12 13 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-71295-2006-08-12.html>>.

BERÓN, M. Contacto, intercambio, relaciones interétnicas e implicancias arqueológicas. Soplando en el viento... **Terceras Jornadas de Arqueología de la Patagonia**. Neuquén. Instituto nacional de Antropología. Universidad Nacional del Comahue, p. 287-302, 1999.

BARTOLOMÉ, M. A. **Procesos interculturales**. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI, 2006.

BARTOLOMÉ, M. A. Los pobladores del ‘Desierto’. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina. **Cuadernos de Antropología Social**, 17, p. 163-189, 2003.

BESSERA, E. M. Exequiel Bustillo y la gestión de los Parques Nacionales. Una aproximación a su concepción de las fronteras como áreas naturales protegidas. In: FLORIA, Pedro Navarro; DELRIO, Walter. **Cultura y Espacio**. Araucanía y Norpatagonia. San Carlos de Bariloche, Argentina: Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, 2011.

BATALLA, Guillermo Bonfil. **Pensar nuestra cultura**. México: Alianza Editorial, 1991.

BRATICEVICH, S. **Expansión reciente de la frontera productiva en la Región NEA y su relación con la acumulación por desposesión**. Los casos del Chaco Central y el Alto Uruguay. Tesis (Doctoral) – Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Mimeo, 2011.

CAYUQUEO, P. LUCIANO BENETTON. El rey de la Patagonia. **Azkintuwe**, año 1, n. 2, p. 8, nov. 2003.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de; BAINES, Stephen (Org.). **Nacionalidade e Etnicidade em Fronteiras**. Brasília: Edições Ceppac, 2005.

CASTILLA, M. **Ley de tierras, un debate inserto en una lógica neoliberal**. En: Portal de Noticias Contratapa Web. Buenos Aires, Argentina, 2017. Disponible em: <<http://www.contratapaweb.com/2017/08/ley-de-tierras-un-debate-que-se-inserta-en-una-logicaneoliberal/>>.

COOPERATIVA DE ELECTRICIDAD BARILOCHE LTDA. San Carlos de Bariloche, nuestra Ciudad, 2017. Disponible em: <<http://www.ceb.coop/index.php/area-institucional/nuestra-ciudad>>.

DIARIO PERFIL. **Una senadora de la Coalición Cívica desafió a Macri**, 18/01/2017. Disponible em: <<http://www.perfil.com/politica/una-senadora-de-la-coalicion-civica-desafio-a-macri.phtml>>.

ENRIZ, N. El verso del indio trucho Los medios contra los indígenas. **Revista Anfibia**. UNSAM Campus Miguelete, San Martín, Prov. de Buenos Aires, Argentina, 2017. Disponible em: <<http://www.revistaanfibia.com/ensayo/verso-del-indio-trucho-2/>>.

GRANT BAINES, S. et al. **A ABA e seu Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos subscreve o documento abaixo que denuncia e confronta a campanha de estigmatização e criminalização dos Povos Indígenas na Argentina**. Associação Brasileira de Antropologia: ABA. Disponible em: <[http://www.aba.abant.org.br/files/20170913\\_59b9836213ffa.pdf](http://www.aba.abant.org.br/files/20170913_59b9836213ffa.pdf)>.

GOFFMAN, E. **Estigma**: La identidad deteriorada. Buenos Aires: Goffman, Amorrortu, 2001.

HOBSBAWM, E. "Introducción: La invención de la tradición". En: Hobsbawm, E. y Ranger, T. (Ed.). **La invención de la tradición**. Barcelona: Crítica, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 Censo del Bicentenario**. Resultados definitivos, serie B, n. 2, Argentina, 2012.

LENTON, D. El nuevo enemigo público. La criminalización de los Mapuche. **Revista Anfibia**. UNSAM Campus Miguelete, San Martín, Prov. de Buenos Aires, Argentina, 2017. Disponible em: <<http://www.revistaanfibia.com/ensayo/nuevo-enemigo-publico/>>.

LINS RIBEIRO, G. Tropicalismo y europeísmo. Modos de representar a Brasil y Argentina. In: GRIMSOM, A.; LINS RIBEIRO, G. Y.; SEMÁN, P. (Comp.). **La antropología brasileña contemporánea. Contribuciones para un diálogo latinoamericano**. Prometeo Libros, p. 165-196, 2004.

MANDRINI R. J. Y ORTELLI, S. Repensando los viejos problemas: observaciones sobre la araucanización de las pampas. **RUNA**. Archivo para las Ciencias del Hombre. 22. Buenos Aires, Museo Etnográfico/UBA. p. 135-150, 1995.

MANONI, G. Parlamento pehuenche, estrategia de San Martín. **Diario "Los Andes"**, 17 de septiembre de 2016. Disponible em: <<http://www.losandes.com.ar/article/parlamento-pehuenche-estrategia-de-san-martin>>.

MELENHORST, R. M. K. La mujer como símbolo de la nación en la literatura latinoamericana del siglo XIX; La cautiva (1837) de Esteban Echeverría, La emancipada (1863) de Miguel Riofrío y María (1867) de Jorge Isaacs (Master's thesis), 2012.

MASES, E. **Estado y cuestión indígena**. El destino final de los indios sometidos en el sur del territorio (1879-1910). Buenos Aires: Prometeo Libros, 2010.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES DE LA NACIÓN. **Cultura, historia y presente del pueblo mapuche y mapuche-tehuelche en Río Negro**,

**Chubut y Buenos Aires.** 1. ed. ilustrada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación y Deportes, 2016.

MOYANO, A. **José de San Martín y su respeto a los Mapuche Pewenche** – El Cordillerano. 13 de agosto de 2015. Disponible em: <<http://elcordillerano.com.ar/index.php/cultura/item/28956-san-martin-y-su-respeto-hacia-los-pewenche>>.

NACUZZI, L Y LOCAIOLI, C. Perspectivas antropológicas para el análisis histórico de las fronteras”. In: TRINCHERO, H.; MUÑOZ, L. Campos.; VALVERDE, S. (Comp.). **Pueblos indígenas, conformación de los estados nacionales y fronteras.** Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina. Universidad Academia Humanismo Cristiano (UAHC), Centro Interdisciplinario de Estudios Interculturales e Indígenas y Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Santiago de Chile, República de Chile, en prensa, 2014.

NAVARRO FLORIA, P. El proceso de construcción social de la región del Nahuel Huapi en la práctica simbólica y material de Exequiel Bustillo (1934-1944). **Rev. Pilquen, Secc. Cienc. Soc.**, n. 10, 2008.

NUÑEZ, P. “Naturaleza ajena en un territorio a integrar: La región del Nahuel Huapi hasta 1955”. In: FLORIA, P. Navarro; DELRIO, W. (Coord.). **Cultura y Espacio.** Araucanía y Norpatagonia. San Carlos de Bariloche, Argentina, Universidad Nacional de Río Negro. Instituto de investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, p. 126-140, 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Convenio 169** – Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

QUIJADA, M. Imaginando la homogeneidad: la alquimia de la tierra. In: BERNARD, C.; QUIJADA, M.; SCHNEIDER, A. **Homogeneidad y nación.** Con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Humanidades, Instituto de Historia, 2000.

RADOVICH, J. C. Las mentiras sobre el pueblo mapuche. **Nuestras Voces**, 2017. Disponible em: <<http://www.nuestrasvoces.com.ar/mi-voz/las-mentiras-pueblo-mapuche/>>.

RAMOS, A. R. “Indigenismo, un orientalismo Americano”. **I Encuentro de Antropólogos Brasileños y Mexicanos**, Mexico, 7 al 9 de septiembre, 2011.

RADOVICH, J. C. “Los pueblos originarios de la Argentina, Situación Actual”. In: BOVISIO, María Alba; RADOVICH, Juan Carlos (Comp.). **Arte Indígena en tiempos del Bicentenario**. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, 2011.

RADOVICH, J. C. **Impacto Social de grandes aprovechamientos hidroenergéticos sobre comunidades rurales de norpatagonia**. 2003. Tesis (Doctoral) – Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. UBA. Mimeo, 2003.

RADOVICH, J. C. Y BALAZOTE, A. El pueblo mapuche contra la discriminación y el etnocidio. In: GHIOLDI, Gerardo (Comp.). **Historia de las familias mapuche Lof Paichil Antriao y Lof Quintriqueo de la margen Norte del lago Nahuel Huapi**. Villa La Angostura: Archivos del Sur, 2009. p. 35-51.

RADOVICH, J. C.; BALAZOTE, A.; BERÓN, M.; VALVERDE, S.; STECHER, G. “Antropólogos confirman el asentamiento de familias mapuches antes de la consolidación del Estado Argentino en la zona”. Nota publicada el día 03-10-2014 en “Diario Andino” de Villa la Angostura, 2014. Disponible em: <<http://www.diarioandino.com.ar/noticias/2014/10/03/154828-antropologos-confirman-el-asentamiento-de-familias-mapuches-antes-de-la-consolidacion-del-estado-argentino-en-la-zona>>.

TRINCHERO, H. Las masacres del olvido: Napalpí y Rincón Bomba en la genealogía del genocidio y el racismo de estado en la Argentina. **Runa**, v. 30, n. 1, p. 45-60, 2009.

\_\_\_\_\_. **Aromas de lo exótico (retorno del objeto) para una crítica del objeto antropológico y sus modos de reproducción**. SB, Buenos Aires, 2007.

\_\_\_\_\_. **Los Dominios del Demonio**. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

\_\_\_\_\_. VALVERDE, S. “De la ‘guerra con el indio’ a los pueblos originarios como sujetos sociales y políticos: Del Centenario al Bicentenario argentino”. In: TRINCHERO, Hugo; MUÑOZ, Luis Campos; VALVERDE, Sebastián (Coord.). “**Pueblos indígenas, conformación de los estados nacionales y fronteras. Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina**”. Buenos

Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Academia Humanismo Cristiano, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2014.

VALVERDE, S. "Pueblos indígenas, Estados-Nacionales y fronteras: dinámicas del pueblo Mapuche en Norpatagonia Argentina". **29ª Reunión Brasileira de Antropología**, 3 al 6 de agosto de 2014, Natal/RN, Brasil, 2014.

VALVERDE, S. "De la invisibilización a la construcción como sujetos sociales: el pueblo indígena Mapuche y sus movimientos en Patagonia Argentina". **Anuário Antropológico**. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (PPGAS/UnB). p. 139-166, 2013.

VALVERDE, S. TRENTINI, F. PÉREZ, A. Y GHIOLDI, G. Volver al territorio. **Memorias Mapuches en el Parque Nacional Nahuel Huapi**. 1a ed. Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, 2013.

VIÑAS, D. (1982). **Indios, ejército y frontera**. Buenos Aires: Santiago Arcos editor, 2003.

# **RESISTÊNCIA DE SABERES: A IMPORTÂNCIA DA TERRA PELOS KAIOWÁ-GUARANI NO SUL DE MATO GROSSO DO SUL**

*Verônica Maria Bezerra Guimarães*

## **INTRODUÇÃO**

As situações fundiárias no sul de Mato Grosso do Sul revelam uma gama de transformações ambientais com profundas implicações nos sistemas sociais e econômicos dos kaiowá-guarani. Faz-se necessário perceber e respeitar as multidimensões e a diversidade das experiências com a terra, permitindo, assim, a coexistência de diversos modos de vida. Modos que o Estado e os modelos econômicos hegemônicos de várias formas não permitiram que coexistissem por meio dos processos de colonização. Isso levou a uma redução das experiências plurais em termos de diversidade biológica e cultural.

Foram muitos os processos destrutivos das terras indígenas no sul de Mato Grosso do Sul. As racionalidades econômicas adotadas desde o monopólio da Companhia Matte Larangeira (sic), passando pela Colônia Agrícola Nacional de Dourados (Cand), fazendas, latifúndios e monoculturas afetaram profundamente as terras tradicionais e os kaiowá-guarani. De um modo geral, ocorreu o seguinte movimento de destruição dos ecossistemas: desmatamento, fazenda de gado com introdução da braquiária, fogo para combater a braquiária e fazer roça e desmatamento ampliado.

O presente trabalho reflete um estudo de caso realizado na Reserva Indígena de Caarapó ou *Te'ýikue* (José Bonifácio), no qual se buscou descrever memórias do passado em suas ressignificações presentes sobre a importância da terra (em sua mais ampla concepção, integrando todos os elementos da natureza, inclusive o ser humano) para a continuidade de um modo de ser que existe na diversidade da vida (incluindo a própria terra) e de saberes. Modo esse oprimido ao longo de diversos processos de colonização que se perpetuam até hoje, subjugado por uma racionalidade monocultural que impôs o seu modelo sobre a terra e sobre povos do mato.

Foram criadas oito reservas, entre os anos de 1915 e 1928, cuja finalidade era alocar toda a população indígena da região sul de Mato Grosso do Sul, a localização levava em consideração a maior concentração de indígenas. Foram elas: Amambai (Benjamim Constant), Dourados (Francisco Horta), Caarapó ou *Te'ýikue* (José Bonifácio), Sassoró ou Ramada, Limão Verde, Porto Lindo ou *Jakare'y*, *Takuapiry* e *Piraju'y*. Os decretos instituidores das reservas determinaram a extensão de 3.600 ha para cada uma delas, mas ocorreram reduções no procedimento demarcatório posteriormente.

A constituição da reserva Indígena *Te'ýikue*, no município de Caarapó, está inserida no contexto das oito reservas, no total de 18.297 ha, que foram criadas pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI) entre os anos de 1915 a 1928. Inicialmente, a chamada de Reserva Indígena José Bonifácio foi criada por decreto presidencial em 20/11/1924, com uma área de 3.600 ha e, posteriormente, reduzida para 3.594 ha. Juridicamente se encontra homologada à demarcação administrativa pelo decreto n.º 250 de 29/10/91 e com registro pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Segundo Benites (2014, p. 42), “a palavra *Te'ýikue* significa *te'yi* (gente, homem) e *kue* como sufixo da palavra para designar o passado, ou aquilo que já foi; assim, o termo *Te'ýikue* foi sendo traduzido como aldeia antiga”. Os nomes das regiões de *Te'ýikue*, segundo os mais velhos, remetem-se a animais, a plantas e a aspectos geográficos, como: *Sãka Pytã*: voçoroca vermelha; *Mbokaja*: coqueiro; *Jaicha Syry*: córrego da paca; *Jakaira*: dono do milho; *Yryvu Kua*: buraco do urubu; *Mbopiy*: córrego do morcego; *Ñumbuku*: campo extenso; *Kuchui Ygua*: bebedouro dos pássaros; Kan-

guery: córrego dos ossos; Ju'í Rase: choro da rã; Mbói Passo: passo da cobra; Ñandu Potrero: potrero de ema; Yvu: nascente e Itakuruvi: pedra que amola (UCDB, 2009, p. 19-20).

Devido à ocupação e às transformações ambientais, houve uma modificação na identificação das regiões, alguns nomes permaneceram e outros foram criados. Té'ýikue tem muitas paisagens. Os biomas presentes nessa terra são o cerrado e a floresta estacional semidecidual.

Sobre a população atual, segundo a liderança, existem cadastradas cinco mil e poucas pessoas, mas tem mais gente que não tem documento. Por isso, deve haver cerca de seis mil habitantes. Nem todos têm acesso à água encanada. Há duas torres de abastecimento: uma na região Posto/Ñandejara e outra na Missão. Então, as famílias que moram nessas redondezas são atendidas. As demais retiram água de poço, de córregos e de nascentes.

Para o estudo de caso foi realizado trabalho de campo com adoção de técnicas de observação direta, conversas, depoimentos gravados e transcritos, diários de campo, caminhadas, registro de fotografia e participação em encontros de professores indígenas. A população de estudo está caracterizada por meio de grupos representativos de idosos, rezadores, professores e lideranças. Como no contexto de Mato Grosso do Sul há terras em litígio e várias demandas pela regularização fundiária na região de estudo, optou-se pela não identificação dos nomes dos interlocutores. Então, suas falas serão marcadas pela categoria principal que representam.

As principais fontes de dados são orais com base em conversações realizadas em trabalho de campo. A identificação das pessoas para o trabalho de conversação ocorreu prévia e concomitante à pesquisa de campo, assim como as caminhadas às diversas regiões que compõem as terras e aos lugares com presença de vegetação.

Sobre o modelo de conversas, o que prevaleceu foi a conversação livre. Mas, por meio de algumas colocações e perguntas, buscou-se introduzir temas na tentativa de chegar às informações recorrentes para cada grupo de pessoas, e também aproveitar as brechas e os silêncios para introduzir alguns dos temas que compuseram o universo da pesquisa.

No roteiro geral de conversação, foram captadas, por meio das falas dos interlocutores, suas percepções sobre a terra, incluindo o meio ambiente, especialmente sobre manejo, saberes, ligação, pertencimento e memória. E, ainda, sobre as relações entre cosmologia e a situação atual, com as dificuldades e problemas enfrentados na terra.

As perguntas mais específicas giravam em torno de questões sobre: a) plantas, árvores, mata, remédios naturais, reza, caça, pesca e roça; b) queimadas; c) braquiária/colônião; d) como recuperar a mata e trazer os animais de volta; e) rituais e cerimônias; f) educação escolar indígena; g) projetos de recuperação ambiental; h) impactos ambientais das atividades econômicas do entorno.

Situaria A interação com os interlocutores foi um processo de sentir e perceber com eles as condições de vida e da terra, nos seus respectivos ambientes, compartilhando um pouco das suas existências. Por isso, suas falas estão cercadas de percepções, emoções, sentimentos, desabafos e esperança sobre suas vidas e dos seres visíveis e invisíveis que habitam as suas terras.

Os processos de destruição da terra ou da natureza devido aos ciclos de “desenvolvimento” regional não foram capazes de apagar os saberes sobre a terra, que, juntamente aos povos, resiste na sua diversidade, muitas vezes “ilhados” face às paisagens e mentalidades monoculturais.

O modelo do entorno impõe o seu legado e os seus passivos por ocasião das fazendas de gado e de plantações de monoculturas. Os arredores lançam sobre a terra indígena sementes de braquiária, pulverizações de agrotóxico, contaminação de corpos d’água por defensivos agrícolas e impedem a comunicação das espécies, reduzindo a sua reprodução e diversidade. A ausência de áreas mistas entre terras indígenas e fazendas, como zonas de amortecimentos ou áreas-tampão, amplia o rastro de destruição, corroendo as bordas dos limites demarcados como indígenas.

As fazendas também estão dentro das terras indígenas, seja pelas estradas que as cortam levando sua produção e provocando toda espécie de incômodos e riscos, ou pela influência de que plantar uma espécie,

seja milho, soja ou cana-de-açúcar, seria a melhor opção como projeto de desenvolvimento por meio do arrendamento de suas terras de uso exclusivo.

Mesmo com toda a problemática fundiária, ainda é nas terras indígenas regularizadas onde se encontram as melhores condições ambientais da região do sul do Mato Grosso do Sul, pois observa-se que nas terras em que os kaiowá-guarani tiveram a retomada da posse tem havido uma recuperação natural desses espaços. Deixar o “mato crescer”, como eles dizem, implica na volta de animais e de plantas aonde antes havia lavouras de monoculturas e pastagens de gado.

## 1. TERRA: RESISTÊNCIA PELA DIVERSIDADE

Existem singularidades no território brasileiro que o colocam em uma posição de destaque face ao cenário internacional quanto à riqueza de diversidade natural. Como destaca Pádua (2009), o fato de compormos um país e seis biomas faz o Brasil liderar a lista dos países mais megabiodiversos do mundo. Os biomas Amazônia, Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado, Pantanal e Pampa constituem mosaicos de ecossistemas. O bioma é um conceito que “unifica um conjunto de ecossistemas que tem identidade física e ecológica” (PÁDUA, 2009, p. 122).

Em instigante ensaio sobre a biodiversidade brasileira, Drummond (2014, p. 66) defende que: “a biodiversidade é um patrimônio integralmente natural construído pelo processo evolutivo, e cujo valor maior reside nela mesma”. Há uma distinção entre a biodiversidade natural (selvagem, nativa ou *in situ*) e a biodiversidade construída ou modificada pelos humanos, como a agrobiodiversidade (agropecuária, jardins, hortas, viveiros, florestas plantadas, jardins botânicos, zoológico etc.).

A biodiversidade natural além de ser biologicamente mais rica é também mais difícil de proteger. Já a “agricultura e pecuária são operações culturais que, por definição, modificam, simplificam e empobrecem a biodiversidade nativa” (DRUMMOND, 2014, p. 90). A biodiversidade natural é pouco conhecida em termos científicos, principalmente em se tratando de biomas e ecossistemas dos trópicos. Também não há uma

valoração social hegemônica do seu papel para a vida no planeta e, por ser um patrimônio difuso, muitas vezes não há sentimento de pertença e normas para efetivamente a proteger. Diferentemente dos sistemas agropecuários, que são melhores protegidos, pois, social e economicamente, possuem uma valoração positiva, dispõem de conhecimentos científicos, tecnologias, práticas, normas jurídicas, sistemas de propriedade e políticas públicas que melhor os protegem.

Com base nas provocativas perguntas de Drummond (2014, p. 103): quem já ouviu falar que a soja, a cana-de-açúcar ou os bois estivessem em perigo de extinção? Principalmente em um estado como o Mato Grosso do Sul onde, demograficamente, há mais cabeças de gado do que de seres humanos. No entanto, a rica confluência de três biomas, Mata Atlântica, Cerrado e Pantanal, que o tornam singular, está em acelerado processo de destruição. E, em particular, no sul do estado, embora, não existam estudos mais avançados sobre a perda de biodiversidade (daí mais um dos elementos que dificultam a proteção), percebeu-se por meio dos estudos etnográficos e do trabalho de campo um amplo processo de transformação das paisagens naturais, de perda e diminuição de espécies animais e vegetais e de degradação do solo e dos corpos hídricos.

Por mais óbvio que possa parecer, estamos de olhos fechados para ver, como alerta Drummond (2014, p. 125): “qualquer país pode plantar soja e criar bois. Nenhum país pode, como o Brasil, combinar em seu próprio território tanta agricultura e pecuária com a proteção e o conhecimento de uma biodiversidade natural tão rica”. A condição de país megadiverso, que também constitui a nossa identidade, deveria, como aponta Drummond (2014), colocar o Brasil como “guardião” desse patrimônio natural e diverso. Nesse papel, devem ser combinados usos moderados da biodiversidade, estudos científicos da biodiversidade e esforços de recuperação de áreas degradadas.

Os projetos de recuperação de áreas degradadas, de restauração ecológica ou de reflorestamento enfrentam dificuldades de diversos níveis, tais como o conhecimento das espécies que ocupavam a área, a sua reprodução e transplante e a sua adaptação em um ambiente profundamente modificado, muitas vezes ocupado com espécies invasoras e exóticas. São

recentes as experiências de restauração de ecossistemas nativos no Brasil. A transformação de espaços degradados exige décadas, conhecimento científico, recursos financeiros e cuidado humano e, mesmo assim, as chamadas florestas secundárias são mais pobres em termos de biodiversidade do que as florestas primárias ou nativas.

Para Pádua (2009, p. 135), “a ecologia de restauração será uma marca do século XXI”. A ecologia da restauração insere-se no contexto da biologia da conservação<sup>100</sup>, ciência interdisciplinar que busca responder à crise ambiental resultante do efeito das atividades humanas sobre os ecossistemas e restaurar processos ecológicos essenciais. Conforme a definição da Society for Ecological Restoration, é “o processo de alterar intencionalmente um local para restabelecer um ecossistema que ocupava aquele local originalmente. O objetivo deste processo é copiar a estrutura, o funcionamento, a diversidade e a dinâmica de ecossistemas específicos” (PRIMACK; RODRIGUES, 2001, p. 251).

Existem alguns princípios gerais que orientam a ecologia da restauração: a) nenhuma ação, deixar a área se recuperar por si mesma; b) substituição de um sistema degradado por outro tipo de ecossistema produtivo; c) reabilitação para recuperar algumas das funções do ecossistema e algumas espécies; d) restauração da área com base na sua composição original (PRIMACK; RODRIGUES, 2001, p. 255-6).

Mas seria possível restaurar a biodiversidade? Depreende-se da fala de muitos dos interlocutores no trabalho de campo, principalmente dos mais velhos e dos rezadores e de algumas interpretações da cosmologia kaiowá-guarani que não. Os animais e as plantas estão escondidos debaixo da terra por causa das perturbações humanas no equilíbrio da terra. Eles voltarão, mas é preciso deixar a terra quieta para que o mato volte a crescer e com ele todos os seus seres. Conforme Brand (1997, p. 210):

---

<sup>100</sup> Para Primack e Rodrigues (2001, p. 9-10) os fundamentos da biologia da conservação consistem nos seguintes aspectos: a diversidade de organismos é positiva (condiz com o que Edward Wilson chamou de biofilia, ou seja, uma predisposição genética para gostar da diversidade biológica); a extinção prematura de populações e de espécies é negativa; a complexidade ecológica é positiva; a evolução é positiva e a diversidade biológica tem valor em si.

Nas discussões em torno desta problemática específica emergiu claramente que os Kaiowá/guarani seguem movimentando-se dentro dos mesmos princípios orientadores próprios da agricultura tradicional, segundo os quais a mata é algo que se recupera por força da natureza, ou melhor, por força da prática das rezas. Por isso mesmo não há que se preocupar em replantar árvores.

No entanto, Brand foi coordenador de um exitoso projeto de recuperação ambiental em Té'ýikue, onde os conhecimentos tradicionais dos antigos, dos avós e dos pais foram dialogados com conhecimentos científicos para fazer a terra renascer. Nessa experiência, verificou-se a possibilidade de conduzir processos que induzissem a recuperação natural.

Existem leituras sobre biodiversidade que associam a diversidade cultural e os saberes tradicionais como elementos propulsores para a manutenção da biodiversidade. Há uma coincidência: onde há diversidade cultural e linguística também há diversidade biológica<sup>101</sup>. Existe uma sobreposição entre a presença de povos com diversidade cultural em áreas ricas em termos de biodiversidade. Por isso, as estratégias de proteção de ambas devem caminhar juntas. Nesse sentido, o axioma biocultural proposto pelo ecólogo mexicano Víctor M. Toledo (2003, p. 80) afirma que: *“la biodiversidad del mundo sólo será preservada efectivamente si se conserva la diversidad de las culturas y viceversa”*. Toledo (2003, p. 80) baseia-se em algumas evidências:

*[...] el traslape geográfico entre la riqueza biológica y la diversidad lingüística y entre los territorios indígenas y las regiones de alto valor biológico (actuales y proyectadas), la reconocida importancia de los pueblos indígenas como principales pobladores y manejadores de hábitats bien conservados y la certificación de un comportamiento orientado al conservacionismo entre los pueblos indígenas, derivado de su complejo de creencias-conocimientos-prácticas, de carácter pre-moderno.*

Existem vários pontos em comum entre os estudos sobre conservação ambiental e cosmologias indígenas. De um modo geral, são ressaltadas outras dimensões, para além da econômica, na relação com a

<sup>101</sup> A diversidade biológica existe em diversos níveis: a) no nível das espécies, incluindo todos os organismos da Terra; b) na variação genética dentre as espécies; c) nos ecossistemas, onde as espécies se encontram e realizam as interações (PRIMACK; RODRIGUES, 2001, p. 10).

terra. Dimensões do sagrado, de respeito e de veneração são trazidas por Toledo (2003, p. 77) ao se referir aos povos indígenas que:

*No consideran a la tierra meramente como un recurso económico. Bajo sus cosmovisiones, la naturaleza es la fuente primaria de la vida que nutre, sostiene y enseña. La naturaleza es, por lo tanto, no sólo una fuente productiva sino el centro del universo, el núcleo de la cultura y el origen de la identidad étnica. En el corazón de este profundo lazo está la percepción de que todas las cosas vivas y no vivas y los mundos social y natural están intrínsecamente ligados (principio de reciprocidade).*

A sabedoria ecológica dos povos indígenas revela-se por meio da relação do que pode ser nomeado como biodiversidade nativa, ou seja, biomas, ecossistemas e florestas naturais e também agricultura, em que prevalece a diversidade de sementes e de alimentos.

As práticas de agricultura exercidas pelas famílias extensas kaiowá-guarani aproximavam-se do que chamamos de sistemas agroflorestais e estavam baseadas em um profundo conhecimento da terra, o que se nomina, atualmente, de etnobotânica. Noelli (1993, p. 247-249, 251) ao tratar de antigas formas de assentamentos guarani descreve algumas características de manejo, como: a) plantio de diversas espécies de modo consorciado; b) respeito a processos ecológicos, como a vegetação sucessional natural para fazer as roças; c) plantio diversificado de espécies e descanso da terra após algumas colheitas com a rotação e o multiuso de plantas e espaços; d) desmatamentos seletivos, conservando-se algumas árvores; e) plantio em áreas de trilhas, clareiras, bordas de matas e locais alagadiços.

O calendário agrícola acompanhava os momentos de festas e rituais. As roças eram feitas seguindo as fases de limpeza, derrubada e queima da mata. Nos diários de campo de Eduardo Galvão de 1943, ele narra que “a roça na mata é melhor, porque não exige tanta limpeza. Em uma capoeira, a cada 10 ou 15 dias, há a necessidade de carpir, porque o mato rasteiro se desenvolve com muita facilidade. Na mata, apenas de mês em mês, há a necessidade de carpir” (GALVÃO, 1996, p. 204).

Nesse contexto, é emblemática a relação das sociedades mesoamericanas com o milho. No México se diz que não se sabe se foi o homem que domesticou o milho ou se foi o milho que o domesticou. São chamados de “pueblos del maíz”, cuja domesticação remonta a cerca de 7000 anos, com uma imensa variedade de espécies. Tamanha é a identificação nacional com a planta que Guillermo Bonfil Batalla (1970, p. 52) escreveu: “*sin maíz no hay país*”.

O milho tem uma dimensão sagrada, associado à “planta de los dioses”, prevalecendo a visão de que o homem é formado a partir do milho. Um exemplo bem conhecido dessa noção encontra-se na primeira parte do livro sagrado dos maias conhecido como Popol Vuh (1960), que trata da descrição da criação do homem, após várias tentativas infrutíferas, foi, finalmente, feito do milho. De certo modo, o ciclo de vida do milho – que se inicia com a colocação da semente abaixo da terra até o seu crescimento rumo ao céu – é considerado uma metáfora do renascimento. Ampliando-se mais o seu significado, o mundo é concebido como um campo de quatro lados em que os deuses cultivavam o milho. Isso simboliza a estrutura do universo em que o milho constitui o eixo do mundo (VELA, 2011, p. 32).

O manejo tradicional do milho ocorre nas “*milpas*<sup>102</sup>” que segundo Toledo (2003, p. 114) é um espaço sagrado onde a natureza e o agricultor ajustam-se de modo flexível conforme a estabilidade e a resiliência dos ecossistemas. Manejar os recursos naturais significa: “*comprender la dinámica cíclica de los sistemas ecológicos, sus diferentes capacidades para absorber el disturbio y lo impredecible y los ritmos y temporalidad de sus procesos*” (TOLEDO, 2003, p. 116). É o que se chama de manejo ajustável (“manejo que se ajusta” ou “*adaptive management*”).

Diferentemente do que ocorre com os sistemas de agricultura monocultural, baseados em regime de propriedade privada onde produzem

---

<sup>102</sup> No manejo tradicional das milpas se pratica o sistema de “roza-tumba-quema” para promover uma regeneração ecológica e também procura-se manter uma diversidade de paisagens, espécies e variedades, “expresado en mosaicos espaciales, policultivos y germoplasmas poligénicos, la rotación espacial y temporal de prácticas, la creación de sistemas de carácter híbrido (agroforestales, agropecuarios, agropiscícolas y agrosilvopecuarios), y la manipulación integrada de procesos a diferentes escalas de tiempo y espacio” (TOLEDO, 2003, p. 114-5).

um rastro de destruição sobre os recursos naturais, existem diferenças significativas entre as formas de cultivo e o grau de utilização dos recursos naturais entre sistemas monoculturais e a agricultura nativa. Segundo Shiva (2003, p. 56-8), nas monoculturas há o predomínio da “integração de sementes e os produtos químicos”, visando a tornar uma cultura “extremamente produtiva” e para isso são usadas “sementes, fertilizantes químicos, pesticidas, petróleo e irrigação intensiva e acurada”, o que gera uma série de impactos ecológicos negativos. Na agricultura nativa prevalece uma “relação simbiótica entre solo, água, plantas e animais domésticos”, em sistemas de “rotação de culturas” complexos e diversificados com insumos orgânicos (SHIVA, 2003, p. 56-8).

Monoculturas geram uniformização; destruição e empobrecimento da natureza e da diversidade; concentração dos sistemas de produção e consumo; homogeneidade; dependência de insumos e vulnerabilidade ecológica. Esse modelo monocultural também atinge o pensamento e se expande para as práticas relacionais com o meio ambiente. Segundo Shiva (2003, p. 17):

[...] as monoculturas ocupam primeiro a mente e depois são transferidas para o solo. As monoculturas mentais geram modelos de produção que destroem a diversidade e legitimam a destruição como progresso, crescimento e melhoria. Segundo a perspectiva da mentalidade monocultural, a produtividade e as safras parecem aumentar quando a diversidade é eliminada e substituída pela uniformidade.

A imposição da uniformidade cultural gera instabilidade e vulnerabilidade natural e social. Mesmo devendo atender a uma função socioambiental (de acordo com a Constituição de 1988), o exercício da propriedade tem, histórica e prioritariamente, atendido a lógicas privatísticas, tendo levado a diversas situações de exclusão e injustiças sociais e ambientais. Por isso, o direito à terra (entendida como um ser vivo e com dinâmicas próprias) e o direito ao território (entendido com um viés étnico e de ocupação tradicional) devem auxiliar na construção de um diálogo mais harmônico entre os direitos indígenas, ambientais e econômicos.

A perda da diversidade biológica leva a perda da diversidade de saberes locais, resultando em um duplo empobrecimento: de natureza e de cultura. A ancestralidade do saber indígena no trato da terra tem sido subjugada em nome de um ideal universal de técnicas, políticas e economia que colonizam povos e ambientes.

## 2. RESISTÊNCIA DE SABERES KAIOWÁ-GUARANI

Contudo, a ideia de resistência da terra e dos povos do mato que vivem na sua terra, formando juntos um mosaico de diversidade da vida, não é algo meramente passivo. Entende-se a resistência como uma via de mão dupla, em que ora se sobressaem atitudes passivas, ora ativas em relação aos mecanismos de luta política sobre as terras tradicionais. A resistência com esse duplo sentido também se estende à própria terra como um ser vivo, originalmente dotada de diversidade biológica.

As formas de resistência adquirem um papel ativo diante da razão econômica hegemônica e devastadora de matas e de vidas. Leff (2014, p. 494) ao falar de histórias de lutas de resistência de povos em vários continentes, também as situa como estratégias de “re-existência” no caminho da sustentabilidade da vida. Uma resistência contra o extermínio cultural e a destruição ambiental para que a vida continue a existir. Nas suas palavras:

*Las experiencias recientes de los movimientos socioambientales en América Latina, en Asia y en África, muestran no sólo la capacidad de la población local para resistir a la razón económica, instrumental y utilitarista hegemónica a través del cual el capitalismo penetra en sus territorios geográfico-socio-culturales de vida, sino también para crear visiones alternativas y nuevos caminos hacia la sustentabilidad desde sus racionalidades culturales, reinventando sus identidades, sus prácticas productivas y sus medios de vida (LEFF, 2014, p. 494).*

A ideia de resistência estende-se tanto para as culturas que possuem uma visão integral da Terra, pois se sentem parte dela e se relacionam com seus elementos naturais com atividades de baixo impacto ambiental, quanto para as espécies ou seres não humanos. Essa ideia coaduna-se

com o pensamento de Wilson (2008, p. 25), quando afirma: “pode-se dizer que a humanidade alterou este planeta tão profundamente como permitem os nossos consideráveis poderes. E a despeito disso grande parte da Natureza resiste”.

Os movimentos de resistência dos guaranis remontam a época colonial e, como interpreta Meliá (1988, p. 37), eles foram:

*[...] una afirmación de la identidad y una voluntad de autenticidad, permaneciendo en el modo de ser tradicional, específicamente religioso. La religión guaraní en este caso no es instrumentalizada en vistas a la liberación, sino que es la forma que da sentido al movimiento. Más que una reacción es una búsqueda.*

Brand (1993, p. 78) situa a resistência dos kaiowá-guarani do seguinte modo: “resistem em torno de dois pontos básicos: a terra e o seu modo de ser”. A dupla resistência de seres e saberes pode ser visualizada em que a força da tradição oral e da palavra constrói pontes para perpetuar os saberes sobre como ser na terra.

A resistência existe apesar das situações adversas nas terras indígenas regularizadas ou não. E prossegue mesmo diante da devastação das matas. Se poderia dizer que a resistência dos kaiowá-guarani nas terras em condições de acentuado processo de degradação decorre da presença da mata no seu ser interior. A mata ou o mato estaria dentro deles. A resistência, com fortes conotações cosmológicas, somada à recuperação das terras tradicionais e à vivência do bom modo de ser faria com que a mata exterior se renove e os animais voltem a repovoar a terra. A força da espiritualidade e da palavra faria o caminho da expansão da mata interior dos kaiowá-guarani para a revitalização das matas biológicas.

Ao refletir sobre a ética da terra proposta por Boff, creio ser possível fazer conexões entre a ecologia e mata interior dos kaiowá-guarani. Para Boff (1999) existe uma ecologia exterior e uma ecologia interior ou mental, em que o universo está dentro de nós. “As coisas todas estão em nós como imagens, símbolos e valores. O sol, a água, o caminho, as plantas

e os animais vivem em nós como figuras carregadas de emoção e como arquétipos” (BOFF, 1999, p. 37). E mais ainda:

A ecologia da mente procura recuperar o núcleo valorativo -emocional do ser humano em face da natureza. Procura desenvolver a capacidade de convivência, de escuta da mensagem que todos os seres lançam por sua presença, por sua relação no todo ambiental, a potencialidade de encantamento com o universo em sua complexidade, majestade e grandeza. Ela procura reforçar as energias psíquicas positivas do ser humano para poder enfrentar com sucesso o peso da existência e as contradições de nossa cultura dualista, machista e consumista. Ela favorece o desenvolvimento da dimensão mágica e xamânica de nossa psique (BOFF, 1999, p. 39).

As práticas ditas sustentáveis também se transformaram. Mas são nessas terras, onde com toda a herança de diversos processos de destruição do meio ambiente ainda se encontra pulsante uma gama de conhecimentos sobre uma natureza, que não foi esquecida e que pode ser recuperada, não na sua originalidade, mas por meio de espécies que podem repovoar esse ambiente com a ajuda das rezas e de conhecimentos que captem a riqueza da cultura kaiowá-guarani.

A presença da braquiária e do colônio faz parte da paisagem. Segundo Mura (2005, p. 66): “a introdução de pastagens africanas para a criação de gado extensiva, por outro lado, passou a representar uma das maiores pragas para os índios, já que seus conhecimentos técnicos se mostraram inadequados para combatê-las”. Perguntado a todos os interlocutores, principalmente aos rezadores e aos mais idosos: como essas espécies chegaram e se espalharam pela terra? Qual o modo de combatê-las? E, se: existe reza para acabar com elas? As respostas e soluções foram as mais diversas.

A idosa de Te'ýikue disse que quando a família dela chegou à região havia muito mato na fazenda. Como ela mora bem na divisa, esclareceu que, antigamente, ao lado da sua casa havia uma fazenda de gado chamada Novilho. Ela acha que a braquiária veio de lá para Te'ýikue pelo vento. Agora, onde ela mora com a família tem pouca braquiária, porque há mais árvores

que se recuperaram e foram plantadas por ela e pelas netas que levaram mudas da escola. E como fazer para acabar a braquiária? Ela respondeu que:

*[...] quando as árvores crescem a raiz judia da braquiária e morre tudo. Assim que acaba.*

Para o servidor 1 do viveiro de mudas em Te'ýikue, perguntei como acabou a braquiária atrás da escola. Ele disse que:

*[...] a sombra mata. Plantando árvore, aí acabou. Aqui tem muito braquiária. Aí gradeamo assim. Aí acabou a braquiária.*

A própria floresta acabou a braquiária. Situação confirmada pelo servidor 2:

*[...] a mata acaba. E cuidando pra não entrar fogo.*

No meio da braquiária tem muitas árvores e plantas. Há muita vida que brota. Quando se põe fogo na braquiária, ela não morre, pois tem raízes profundas, então sempre rebrota. Mas muitas mudas nativas que estão encobertas, por serem mais frágeis, acabam morrendo. Em todas as terras, nos lugares em que foram feitas caminhadas, foi possível verificar brotos e mudas de árvores e plantas, muitos considerados medicinais, por debaixo da braquiária e do colônião.

Para a professora não indígena de Te'ýikue, após o ciclo da erva-mate veio o modelo das fazendas de gado e junto a elas a braquiária para alimentar os animais. Então desmatavam para as pastagens. Segundo seu relato:

*Aí trouxeram trator pros ervais pra ir tirando e levava tudo pelo meio do caminho. Foi destruindo. Eles viam os fazendeiros fazendo na região e sem fazer uma reflexão foram fazendo aqui. Não sei quem financiou isso. Houve incentivo pra criar gado. Trouxe semente da braquiária, em que planta uma vez, não precisa ficar cuidando pra fazer pastagem. Planta uma vez e vai embora. Eles plantaram braquiária achando que era uma coisa boa.*

Ela prosseguiu afirmando:

*[...] onde há sombra não há braquiária, nem sapé. O cupinzeiro também não se dá com a mata. O cupim se alimenta da raiz*

*da braquiária. Onde a natureza tá detonada, em que só há braquiária se vê um monte de cupim.*

Os cupinzeiros e formigueiros também fazem parte da paisagem nas terras indígenas, em alguns espaços parecem colônias, tamanha a sua concentração em áreas devastadas. A mesma professora completou:

*[...] em lugar destruído onde tem braquiária é lá que o cupim sobrevive. O Sistema Agroflorestal – SAFE – (com a adubação de compostos orgânicos) é uma forma de combater a braquiária. E faz a plantação em consórcio com várias culturas.*

Já o rezador de Mbokaja, em Té'ýikue, revelou que:

*[...] aí braquiária trouxe a gente mesmo quando ia trabalhar na fazenda. Trouxe no pé, a semente da braquiária. Aí espalhou.*

Interessante esse registro, pois revela que o trabalho temporário nas fazendas (changa) ocasionou uma das causas da infestação da braquiária nas terras indígenas, ou seja, a presença da semente nos sapatos dos trabalhadores indígenas que ao retornarem para casa traziam a braquiária “no pé”.

Segundo a visão do professor da unidade experimental da escola em Té'ýikue, foram os fazendeiros que trouxeram a braquiária porque as fazendas estão próximas:

*[...] eles plantam pra pastagem e as sementes acabam vindo pelo vento, pássaros. Aí foi tomando conta.*

Sobre as formas de combater a braquiária e o colônio, a orientação da unidade é utilizar o adubo verde. E indicou as espécies:

*[...] tem o guandu, o feijão de porco (curé), a mucuna que são feijões que vão subindo e fazem aquela sombra e vai abafando a braquiária porque ela não gosta de sombra. Ela vai morrendo.*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na reserva Té'ýikue, cujo modelo foi implantado a partir de 1915, as diversas heranças coloniais sucederam-se com muita força, dentre as quais: o ajuntamento de várias famílias extensas; os conflitos internos em decorrência de novas ordens sociais no espaço reservado; o paulatino adensamento demográfico; o esgotamento de condições ambientais ade-

quadas ao modo de vida e o fracasso de muitas experiências de projetos econômicos de agricultura impostos e implementados.

Em Té'ýkue a herança do passivo ambiental de fazendas agropecuárias deixou várias marcas, como: desmatamento; introdução de espécies exóticas (braquiária e colômbio); perda de espécies da fauna e da flora; contaminação por agrotóxicos; cansaço e baixa fertilidade do solo; assoreamento de córregos e rios; pragas; infestação de formigas e cupins.

A perda de biodiversidade também é uma perda para a sociodiversidade, com consequências para a cultura e a espiritualidade, cujos reflexos podem ser sentidos na alimentação, nos rituais, nos espaços de caça e pesca, na agricultura e no rompimento ou esfacelamento dos saberes entre uma geração e outra.

As histórias de destruição estão muito presentes na vida das terras indígenas. As explicações para esse fenômeno, principalmente por parte dos rezadores e pessoas mais idosas, passam pelas interpretações cosmológicas, pela falta de reza e pela não prática das tradições do modo de ser. As soluções e reversões desse quadro além da cosmologia cada vez mais resultam na compreensão de que os conhecimentos técnico-científicos dos brancos auxiliam nesse processo de recuperação do mato e de retorno dos bichos.

Problemas que foram introduzidos por sistemas alheios passariam por respostas também alheias, mas com uma conjugação de elementos que precisariam ser trabalhados em uma perspectiva de intensa integração intercultural na formulação e execução de medidas que visem à recuperação e repovoamento da terra com os seres que a habitavam no passado.

Por meio de várias falas dos interlocutores da pesquisa, emergiram ideias de como resolver alguns problemas relacionados à degradação da terra, de como controlar ou acabar com a braquiária, por exemplo. Soluções com base no conhecimento próprio e em experimentações que se coadunam com algumas soluções técnico-científicas. A resistência da terra e da gente da terra aponta para uma incrível capacidade de reinvenção, indicando caminhos a partir de experiências construídas dialogicamente.

As condições socioeconômicas e ambientais mudaram muito no decorrer de mais de um século de colonização, mas mesmo com as transformações provocadas por esses processos, há uma memória coletiva do que foi e do que de certa forma continua sendo a terra. Há um pertencimento e uma localização desse modo de vida. A forte tradição da oralidade kaiowá-guarani traz uma contribuição mística da palavra. Uma concepção de mundo no sentido de amor à terra, de viver na natureza e com a natureza, de viver no mato e com o mato.

A partir da destruição das matas (em diversas fases dos processos de colonização com as frentes econômicas) que causou e vem causando significativos impactos na organização social e, conseqüentemente, no modo de ser kaiowá-guarani, o sentimento de pertencimento é um forte elemento de resistência à terra, na terra e pela terra.

A resistência à destruição da terra e dos saberes da terra possui duas faces: a) resistência por meio da diversidade natural; b) resistir por meio da diversidade cultural, como pela continuidade de rituais; pelo conhecimento das plantas e procedimentos de cura e pelos modelos de recuperação ambiental.

Mesmo com todas as adversidades, a terra (natureza, planeta) e os saberes (modos de ser kaiowá) resistem. Por isso o direito à terra (entendida como um ser vivo e com dinâmicas próprias, cuja compreensão deve ir além da dicotomia entre antropocentrismo e biocentrismo) e o direito ao território (entendido com um viés étnico e de ocupação tradicional) devem ser respeitados.

## REFERÊNCIAS

BATALLA, G. B. **El concepto de indio en América:** una cate4goría de la situación colonial. México: Annales de Antropología, 1970.

BENITES, E. **Oguata Pyahu (uma nova caminhada) no processo de desconstrução e construção da educação escolar indígena na reserva indígena**

**Te'ýikue.** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – UCDB, Campo Grande, 2014, 155 p.

BOFF, L. **Ecologia grito da terra, grito dos pobres.** São Paulo: Ática, 1999.

BRAND, A. J. **O confinamento e o seu impacto sobre os Pãi/Kaiowa.** 1993. Dissertação (Mestrado em História) – PUCRS, Porto Alegre, 1993, 194 p.

BRAND, A. J. **O impacto da perda de terra sobre a tradição Kaiowa/Guarani:** os difíceis caminhos da palavra. 1997. Tese (Doutorado em História) – PUC, Porto Alegre, 1997, 254 p.

DRUMMOND, J. A. **Proteção e produção: biodiversidade e agricultura no Brasil.** Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

GALVÃO, E. **Diários de Campo de Eduardo Galvão:** entre os Tenetehara, Kaióá e índios do Xingu. Rio de Janeiro: UFRJ, Museu do Índio, Funai, 1996.

LEFF, E. **La apuesta por la vida:** imaginación sociológica e imaginarios sociales em los territorios ambientales del sur. México: Siglo Veintiuno, 2014.

MELIÁ, B. **El guaraní conquistado y reducido.** Asunción: Biblioteca Paraguaya de Antropología, 1988.

NOELLI, F. S. **Sem tekoha não há teko.** 1993. Dissertação (Mestrado em História) – PUCRS, Porto Alegre, 1993.

PÁDUA, J. A. Um país e seis biomas: ferramenta conceitual para o desenvolvimento sustentável e a educação ambiental. In: PÁDUA, J. A. (Org.). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente.** Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, p. 118-150, 2009.

POPOL VUH. **Las antiguas historias del Quiché.** 2. ed. México: FCE, 1960.

PRIMACK, R. B., RODRIGUES, E. **Biologia da conservação.** Londrina: Planta, 2001.

SHIVA, V. **Monoculturas da mente:** perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

TOLEDO, V. M. **Ecología, espiritualidade y conocimiento:** de la sociedade del riesgo a la sociedade sustentable. México: PNUMA, 2003.

UCDB. **Atlas socioambiental terra indígena Te'ýikue.** Campo Grande: UCDB, 2009.

VELA, E. **El maíz:** catálogo visual: historia, simbolismo, botánica y gastronomía. México: Arqueología Mexicana, 2011.

WILSON, E. O. **A criação:** como salvar a vida na terra. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

# O CONTEXTO DE SÃO BORJA(BR)- SANTO TOMÉ(AR) E URUGUAIANA(BR)- PASO DE LOS LIBRES(AR): PRÁTICAS SOCIOCULTURAIS E INFLUÊNCIAS MIDIÁTICAS NA CONCEPÇÃO DAS FRONTEIRAS

*Karla Maria Müller*

*Tabita Strassburger*

*Thaís Leobeth*

## 1. INTRODUÇÃO

O capítulo busca problematizar conceitos de identidades e práticas socioculturais, estabelecendo relações com as fronteiras internacionais e a influência da mídia na concepção das fronteiras. Para tanto, considera os contextos estabelecidos nas cidades gêmeas de São Borja-Santo Tomé e Uruguaiana-Paso de los Libres, espaços semi conurbados e pontos de contato entre Brasil e Argentina.

As escolhas da pesquisa acontecem em virtude de, historicamente, as regiões limítrofes serem entendidas como locais nos quais bens simbólicos e materiais são compartilhados por/entre grupos de diferentes nacionalidades. Apesar de esses espaços guardarem semelhanças, pode-se observar que apresentam especificidades e características próprias de experiências fronteiriças, vinculadas a cada um dos contextos. Nesse sentido, a opção pela realidade investigada, ligação do Brasil com a Argentina, interessa

devido às inúmeras trocas estabelecidas, no decorrer dos séculos, entre os países referidos, bem como pela proeminência que ambos possuem no âmbito sul-americano.

As experiências socioculturais contemporâneas parecem fazer emergir, cada vez com mais intensidade, dinâmicas relativas às identidades e à convivência com a alteridade. De maneira semelhante, as práticas comunicacionais e midiáticas costumam acionar esses temas em suas produções, fazendo circular determinadas representações, buscando mobilizar ou não para questões de interculturalidade. No contexto fronteiriço, essas inter-relações tendem a se estabelecer com ainda mais presença e diversidade, em virtude de os sujeitos compartilharem, ao mesmo tempo, perspectivas locais, regionais, nacionais e internacionais. Essas vivências partilhadas ficam evidentes inclusive nas realizações triviais do cotidiano, como uma ida ao supermercado para aproveitar o preço mais baixo – no caso, encontrado no país vizinho – ou o hábito de escutar rádio, tendo uma profusão de emissoras em outro idioma para sintonizar.

Nesse sentido, questionamentos mobilizaram inúmeras reflexões e serviram de guia para uma aproximação inicial com o empírico. Entre as perguntas que surgiram destacamos algumas: que elementos identitários costumam ser acionados para se referir às práticas socioculturais dos sujeitos que vivem em regiões limítrofes? Os moradores das duas cidades reconhecem-se enquanto fronteiriços? De que maneira a mídia participa da construção de identidades fronteiriças, considerando os cenários de São Borja e Uruguaiana? Quais identidades essas pessoas reconhecem que circulam nas produções midiáticas? Em que espaços midiáticos buscam as informações? Como percebem as práticas dos meios de comunicação em relação à fronteira e ao fronteiriço? De que maneira os diferentes produtos midiáticos que esses sujeitos consomem estariam atuando na elaboração sobre eles próprios e sobre as fronteiras internacionais nas quais habitam?

Mesmo após a entrada em campo, muitas dessas indagações permanecem sem respostas, e outras tantas incógnitas colocam-se na mesma medida em que se adquirem conhecimentos e informações sobre as fronteiras internacionais. Partindo dos movimentos exploratórios é possível apre-

sentar observações preliminares quanto a esses cenários. Por um lado, são apontamentos que reforçam conhecimentos já produzidos sobre o espaço e o sujeito que nele habita; por outro, são orientações que direcionam para novos procedimentos que irão nortear a investigação. Conforme se elucida na sequência, importa referir que, nas duas cidades, as dinâmicas metodológicas empreendidas contaram com coleta de informações por meio de entrevistas semiestruturadas e relatos de sujeitos, bem como de busca e registro de produções midiáticas, materiais de arquivos e documentos distintos.

## **2. PRÁTICAS SOCIOCULTURAIS E A PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA NA FRONTEIRA**

A presente discussão trata as fronteiras internacionais para além de definições geográficas, mais do que linhas e divisas que delimitam territórios distintos. Considera esses espaços como de troca, confluência e compartilhamento de valores e relações – culturais, sociais, afetivos, éticos, jurídicos, históricos, entre outros. Um lugar onde afloram inúmeras identidades, com uma riqueza infindável de saberes e possibilidades de manifestações e interpretações, que não se restringem às linhas divisórias – estabelecidas burocraticamente –, pois as extrapolam – na concretude das necessidades e vivências humanas. Com olhar nesse sentido, para Chiappini e Hauck (2011, p. 22), uma fronteira internacional é “limite e região, é divisória e lugar de encontro de pessoas, histórias, línguas e culturas – cultura aqui abarcando os aspectos ideais e também materiais – é um separador de ‘lugares’ pertencentes a diferentes territórios nacionais, mas também é um ‘lugar’ próprio ela mesma”. Um lugar que se constrói e se consolida tendo como base uma natureza dinâmica.

Constituído por inúmeros intercâmbios, alguns reconhecidos e legitimados por meio da alteração do espaço original e da construção de obras que ultrapassam as conformações da natureza, com objetivos determinados. No caso da presente discussão, a referência faz-se às pontes internacionais que ligam as localidades brasileiras e argentinas e buscam auxiliar nos processos de integração entre os países da região. Outras tantas interações constroem-se e fortalecem-se mutuamente, sem depender

de acordos oficiais ou da autorização dos Estados – algumas, inclusive, contrariam o que está estabelecido como juridicamente legal. Seriam exemplos o contrabando e o descaminho, realizados pelos moradores locais como recurso para sobrevivência num espaço considerado por muitos como marginal.

Ao abordar a constituição do Rio Grande do Sul, Oliven (2006) explicita a posição estratégica do estado, como área limítrofe. Estando às margens do Brasil, poderia tanto fazer parte dele quanto de outros países, dependendo das forças históricas em jogo, articulações permeadas por lutas e defesa das terras e das fronteiras. O autor perpassa elementos recorrentes no discurso gaúcho, dentre eles o caráter de fronteira, que é uma marca intensa do estado riograndense, e explica algumas representações que até hoje circulam sobre esse sujeito, envolto em uma história de lutas e defesa de suas terras e das fronteiras<sup>103</sup>.

O clima de adversidade, a necessidade de se manter altivo, viril, enfrentar e dominar a natureza, controlar os animais, garantir as fronteiras salvaguardadas, é colocado, por Martins (2002), como o “drama da fronteira”. A autora também aborda as particularidades do desenvolvimento do estado nos âmbitos histórico, econômico, social e cultural, e a necessidade de afirmação frente ao poder luso-brasileiro e à proximidade com os castelhanos (segundo ela, uma proximidade por vezes atraente, mas, em outras, ameaçadora e que colocava os vizinhos em condição similar). O processo de elaboração das representações do gaúcho também acontece em aproximação com os países vizinhos, onde a figura do gaúcho ora se assemelha ora se distancia do mito, do herói, das associações e do entendimento que se tem em cada lado da fronteira, e das mudanças pelas quais passa (por exemplo, o “centauro dos pampas” e o “gaúcho a pé”).

Aceitando que as dinâmicas atuais possuem uma historicidade, a análise dos processos socioculturais pretende compreender como os sujeitos que estão nesses locais transformam o ato de transformar “desvan-

<sup>103</sup> É relevante observar o que Oliven destaca sobre a denominação utilizada para se referir ao sujeito do lugar: “se na Argentina e no Uruguai a palavra *gaucho* se refere a um emblema nacional, no Brasil a palavra cognata *gaúcho* se refere a um tipo regional, diretamente associado a um estado, o Rio Grande do Sul” (2006, p. 65).

tagens” em oportunidades, operacionalizações que lhes são convenientes e benéficas no dia a dia. Como afirma Martins (2002, p. 235), “o ‘senso de possibilidade’ não considera a fronteira como delimitação, mas como abertura para outros horizontes”. Acostumado às oscilações do câmbio, a transitar de um lado para o outro, “para cá e para lá”, o fronteiriço desenvolveu “estratégias” e “táticas”, tais como coloca De Certeau (2011). As leituras desse sujeito na fronteira não são passivas. A “arte de fazer” que elabora para sobreviver está atravessada pelas especificidades do lugar e se mostra presente nas práticas socioculturais, em seu cotidiano, no modo como apreende e ressignifica todo tipo de informação.

Abordando o conceito de “condição fronteiriça”, Dorfman (2013) elucida aspectos da vida na fronteira, como certos tipos de práticas legais e ilegais que atraem pessoas interessadas nas vantagens que esses locais podem trazer. Segundo a autora, as fronteiras são, ao mesmo tempo, lugares da contradição e da diversidade, periferias do estado-nação e área de contato entre grupos nacionais distintos.

Assim, a experiência de vida na fronteira fornece aos seus frequentadores os instrumentos necessários para articular as diferenças identitárias, instrumentalizando seus habitantes para tornarem-se portadores/passadores dos bens simbólicos ou materiais que expressam tais contradições e diferenças manifestas no lugar (DORFMAN, 2013, p. 9).

As articulações para conviver nessa realidade, sabendo acionar as práticas necessárias a cada situação, conseguindo negociar as particularidades do local, fazem parte da condição fronteiriça. Como um sentimento, que é aprimorado ao longo da vida social, de pertença a um contexto múltiplo. A autora fala em “praticar” a fronteira, “agindo como fronteiriço, como o habitante de um lugar em que as possibilidades se multiplicam pelo agenciamento da diferenciação originada na construção dos territórios nacionais” (DORFMAN, 2013, p. 10). Ou seja, as peculiaridades instrumentalizam as ações, ampliadas pela vivência como sujeito de fronteira.

O livro *Comunicação, Cultura e Fronteiras*, organizado pelas pesquisadoras Vera Raddatz e Karla Müller (2015), traz artigos que indicam uma importante participação da mídia local nos processos de integração, falando

sobre a fronteira a partir dela mesma. A comunicação, especialmente a midiática produzida localmente, coloca-se como força capaz de fomentar a aproximação, e considera as fronteiras como pontos estratégicos para trabalhar a aceitação da diferença e o respeito à cultura do outro. Entre outras coisas, a obra pondera sobre possibilidades de produzir, a partir de portais de notícias do interior, rádios comunitárias, televisões com sinais que transpõem os limites geográficos e burocráticos, possibilidades de articulação e inter-relação entre os agentes fronteiriços. Também explicita a realidade profissional nesses contextos, as dificuldades de comunicar midiaticamente e os limites do fazer jornalístico.

Amparado na análise das séries de reportagens exibidas pelo Jornal Nacional, “Fronteiras: a vulnerabilidade das fronteiras no Brasil” e “Fronteiras da Amazônia”, Albuquerque (2013) indica o modo estereotipado que segmentos do jornalismo brasileiro utilizam para abordar a temática. Referências como essas podem colocar problematizações sobre as outras formas possíveis de se fazer notícia acerca desses locais, bem como interrogações sobre os motivos que resultam em coberturas nacionais, distantes geograficamente dos espaços fronteiriços.

Lorite e Badet (2011), ao analisar os movimentos migratórios, elucidam que, em geral, os meios de comunicação costumam abordar, de maneira enviesada, tal realidade, assim como acontece com qualquer outra: *“El medio (re)presenta un fragmento, a veces demasiado minúsculo, de cualquier acontecimiento. La sensación que tenemos al vivirlo de cerca es diferente. A menudo, la realidad mediática y la realidad real nos parecen muy distintas”* (LORITE e BADEN, 2011, p. 191). Essa também é a percepção ao aproximar determinadas coberturas jornalísticas ao contexto fronteiriço “real”. As primeiras, com frequência, são vinculadas a cenários de conflito e ilegalidades, não dando espaço para a midiatização de outras práticas socioculturais típicas desses lugares limítrofes – que podem ser considerados ambientes de encontro de distintas culturas.

A partir de observações da mídia comercial nacional, tem-se a percepção de que os assuntos que merecem destaque, quando ocorridos nas fronteiras internacionais do País, são aqueles relacionados somente a

situações de tensão e conflito. O agendamento midiático parece bastante limitado a questões como contrabando, tráfico de drogas, armas, pessoas, medicamentos, produtos químicos, lutas indígenas por terras, ausência de controle e de fiscalização do estado, assaltos, violência, *abigeato*, entre outros crimes e ilegalidades.

Com relação ao modo de construir as pautas na própria região limítrofe, observa-se uma tendência em “suavizar” o tom dos noticiários na busca de amenizar o atrito entre os agentes envolvidos que habitam o local, divergindo bastante do que é apresentado pelo jornalismo nacional, distanciando da realidade fronteiriça e descompromissado com a comunidade que vive cotidianamente o “ser fronteiriço”. Em diferentes dimensões e intensidades, as experiências de sociabilidade, identidades e sentido de pertencimento são mediadas pelos meios de comunicação. O jornalismo é partícipe nesses processos e os profissionais que atuam no cenário fronteiriço acabam tendo capacidade de falar com propriedade sobre a fronteira, pois têm a possibilidade de vivenciar essa realidade. Na multiplicidade dessas mesclas estão as conveniências oferecidas pelas regiões fronteiriças, tanto nos âmbitos comunicacional e midiático quanto nas práticas socioculturais mais amplas.

### **3. MOVIMENTO EXPLORATÓRIO DE ENTRADA NO CAMPO**

O Brasil faz divisa com 10 países e possui uma Faixa de Fronteira que corresponde a uma área interna de 150 km de largura, ao longo dos 15.719 km da linha divisória terrestre do País, abrangendo 11 Unidades da Federação e 588 municípios. Em um sentido mais específico, pode-se destacar o Rio Grande do Sul e as fronteiras com Argentina e Uruguai afetando significativamente o estado, com maior número de municípios na Faixa de Fronteira.

Somado ao entendimento das fronteiras como espaços profícuos para compreender as relações de identidades e alteridades e das trocas intensas a partir das relações entre os países, a escolha pelos cenários

investigados ocorreu devido à relevância de pesquisar as divisas entre Brasil e Argentina, pois além de serem parceiros comerciais com negociações volumosas, os dois países possuem a maior expressão, no sentido territorial, da América do Sul. O foco da análise ficou restrita às cidades gêmeas, no caso, São Borja-Santo Tomé e Uruguaiana-Paso de los Libres. A definição ponderou sobre o fato de ambas servirem como rotas comerciais do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e possuírem pontes internacionais denominadas, respectivamente, Ponte Internacional da Integração e Ponte Internacional Getúlio Vargas-Agustín Pedro Justo, ligações entendidas como institucionalizadas, empreendimentos da ação humana na conformação da natureza, com a finalidade de facilitar e ampliar os processos de integração entre os países.

Conforme a Portaria n.º 125, publicada pelo Ministério da Integração Nacional, no Diário Oficial da União, em 21 de março de 2014,

Serão consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2014, p.45).

Segundo o levantamento do Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas<sup>104</sup>, organizado pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), da Argentina, em 2010, a população de Santo Tomé era de 61.297 habitantes e a de Paso de los Libres, de 48.642. Já de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no mesmo ano, São Borja<sup>105</sup> e Uruguaiana<sup>106</sup> possuíam 61.671 e 125.435 habitantes, respectivamente

<sup>104</sup> Disponível em: <[http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P\\_Corrientes.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/censos/2010/CuadrosDefinitivos/P1-P_Corrientes.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

<sup>105</sup> Disponível em: <<http://ciudades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4318002>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

<sup>106</sup> Disponível em: <<http://ciudades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4322400>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

(para 2017, as populações eram estimadas em 62.808 e 129.784). Desse modo, os cenários investigados constituem-se nas cidades gêmeas mais populosas das fronteiras entre os dois países.

A entrada no campo foi planejada no sentido de uma primeira aproximação com o empírico, buscando compreender como a mídia, por meio de seus distintos produtos e processos, participa da construção de representações sobre as fronteiras internacionais e as identidades fronteiriças, a partir dos relatos de sujeitos de São Borja e Uruguaiana. Durante o percurso exploratório, conforme a indicação de Winkin (1998), adotou-se o diário de campo, para registrar movimentos, inquietações, dúvidas, curiosidades e observações no contato com a realidade investigada.

A coleta de dados buscou materiais de arquivos, produtos midiáticos e relatos de sujeitos, por meio de entrevistas semiestruturadas<sup>107</sup> com pessoas que têm participação efetiva na circulação de informações junto às comunidades locais. A seleção dos participantes teve caráter qualitativo e utilizou os mesmos critérios nas duas cidades – definição de campos sociais idênticos e organizações que estão presentes tanto em São Borja quanto em Uruguaiana e a partir de instâncias ligadas a diferentes setores da sociedade como ensino, cultura, religião e mídia. A investigação considerou como possíveis entrevistados pessoas que atuam como professores, representantes do ramo da indústria, comércio e agropecuário, coordenadores de grupos de apoio, líderes comunitários e de associações, vereadores, jornalistas, radialistas, comunicadores, padres/pastores, guias espirituais, entre outros. No nosso entendimento, essas pessoas são consideradas multiplicadores de informação, tendo em vista que podem exercer certa influência sobre os demais membros da comunidade e, geralmente, por se distinguirem, lideram os grupos dos quais participam<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> A escolha justifica-se por essa técnica permitir que o entrevistado fale livremente sobre as temáticas, acionadas pelo pesquisador a partir de questões orientadoras, além de possibilitar que novas perguntas sejam inseridas conforme o andamento da conversa. Os procedimentos metodológicos referentes à problematização e elaboração das entrevistas foram desenvolvidos a partir de Richardson (1999), Dencker e Viá (2001), Gil (2002), Duarte (2006), Priest (2011).

<sup>108</sup> Em pesquisa realizada de 2005 a 2008 – Comunicação, cultura(s) e identidade(s) fronteiriças – organizamos Grupos Focais nas cidades de Santana do Livramento, Uruguaiana, Ponta Porã e Corumbá dos quais fizeram parte informantes que tinham ascendência sobre a população local como padres/

A aproximação inicial permitiu diálogos com radialistas, padres, professores universitários, funcionários públicos, representantes da comunidade, profissionais ligados à cultura do município, entre outros.

O roteiro de entrevistas que orientou as processualidades traz os seguintes eixos temáticos: a) lembranças de experiências e histórias de vida (no intuito de estabelecer vínculos com os sujeitos para compreender quem são e quais são as relações que estabelecem com o contexto fronteiriço); b) trajetória com a mídia (foca na perspectiva midiática, ou seja, quais informações acessam e em que meios, como percebem a mídia em suas vidas e na sociedade); c) representações sobre as fronteiras internacionais e as identidades fronteiriças (indaga sobre o contato com produções voltadas à temática fronteiriça, a lembrança de algum produto com enfoque no assunto, a cobertura, a forma como as regiões e os sujeitos fronteiriços são apresentados).

#### **4. REFLEXÕES SOBRE OS CONTEXTOS DE SÃO BORJA E URUGUAIANA**

Estudar as práticas socioculturais a partir da realidade fronteiriça aciona uma riqueza de experiências e sensações que perpassam elementos de diferentes nacionalidades, integrados em vários níveis, por dimensões sociais, afetivas, econômicas, geográficas, históricas etc. As dinâmicas de aproximação com os sujeitos fronteiriços têm possibilitado inúmeras reflexões acerca das mesclas e multiplicidades com as quais se teve contato e permitem que, nesse momento, sejam feitas determinadas observações.

Um primeiro aspecto a ser comentado remete ao caráter relacional que as identidades possuem, em concordância à abordagem de Silva (2009). Para existir, uma identidade precisa de outra, ou seja, ela é marcada pela diferença. Tal perspectiva reproduz as falas de alguns entrevistados, quando afirmaram que as suas marcas identitárias estabelecem-se no

---

pastores, vereadores, jornalistas, representantes de entidades de classe etc., no intuito de discutir o que significava a fronteira e ser fronteiriço para eles. Resultados parciais e finais da investigação foram apresentados em eventos e periódicos científicos como Revista Fronteiras (MULLER; GERZSON; RADDATZ; SOARES, 2008) e Revista Galáxia (MULLER; RADDATZ, 2009).

contraste com traços dos argentinos. Mostra-se necessária a presença de uma identidade exterior, de uma relação com o outro, divergindo e dando condições de existência.

Nesse jogo, é imprescindível que semelhanças e contrastes sejam produzidos ativamente, no contexto de relações culturais e sociais, fazendo com que as identidades sejam construídas dentro e não fora do discurso, resultante de criação linguística, atos de fala, práticas discursivas, com iniciativas e estratégias específicas, e não podem ser compreendidas fora dos sistemas de significação nos quais adquirem sentido.

Os diálogos e entrevistas deixaram visíveis as possibilidades que o fronteiriço tem, por meio das competências que domina, de se moldar às situações e “jogar” com as múltiplas características que lhe são disponibilizadas, conforme julgar conveniente. Um exemplo pode ser encontrado no relato de um entrevistado uruguaiano que disse ter fingido ser argentino para evitar as brincadeiras sobre a derrota da seleção brasileira contra a Alemanha, no final da Copa do Mundo, em 2014. De acordo com sua fala, durante o “fatídico 7 a 1”, ele estava em um supermercado em Paso de los Libres, onde costuma fazer compras, e, a cada gol que os brasileiros levavam, a euforia tomava conta dos argentinos. Quando se dirigiu ao caixa, por dominar o espanhol, falou com o atendente no idioma dos “vizinhos” e se fez passar por “um deles” para não ser ridicularizado pela derrota da seleção de seu país.

Na fronteira, as falas fundem-se em uma linguagem própria que mescla os idiomas, sem sobrepor um ao outro (o português é acionado por ambos fronteiriços). Raddatz e Müller (2009) utilizam a metáfora de janelas que se abrem e se fecham, a influências de toda ordem, refletindo como a cultura fronteiriça constitui-se em algo vivo, múltiplo, a partir da dualidade e da convivência com a alteridade. Obviamente, esse convívio não é livre de conflitos e negociações – característica também peculiar dessa região em que as trocas, não raras vezes, são mais intensas com o país vizinho do que com a cidade mais próxima no próprio país.

Em Uruguaiana, a marcação da diferença parece estabelecer-se diretamente em relação às identidades argentinas e de modo mais intensificado

(talvez por isso os traços de rivalidade mostraram-se mais presentes nos relatos dos sujeitos dessa cidade). Em São Borja, pode-se observar que a cultura do lugar vincula-se mais aos elementos que compõem as identidades gaúcha e missioneira, pois, de certa maneira, parece que se tenta forjar o sujeito por meio de várias referências históricas.

A identidade pode ser compreendida como um processo de produção, uma relação, ato performativo. Ao mesmo tempo em que demarca as características dos sujeitos, tornando-os singulares, é multifacetada, em constante reconstrução. Está ligada a estruturas discursivas e narrativas, a sistemas de representação e às relações de poder. A partir das conversas com moradores são-borjenses, pode-se observar que a cidade é bastante atrelada à historicidade, a traços do passado, com mitos e heróis que marcam o espaço fronteiriço como diferenciado. São Borja está localizada à beira do Rio Uruguai, fazendo divisa com a Argentina, é o Primeiro dos Sete Povos das Missões, “Terra de Presidentes”, rota turística e comercial do Mercosul. Todas essas definições são empregadas para representar a cidade e lhe dar destaque em diferentes espaços comunicacionais e midiáticos.

Para Silva (2009), conforme os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, o indivíduo se vê tentado por um sem fim de identidades possíveis, com as quais pode identificar-se por mais ou menos tempo. Os processos responsáveis pela produção das identidades oscilam entre a tendência a fixá-las e estabilizar aquilo que é variável, e outra que luta em subvertê-la e desestabilizar suas bases.

Um dos entrevistados uruguaianenses ressaltou diversas vezes que não podia falar das origens da rivalidade “porque não vivia na região quando a história começou”. Jacks, Machado e Müller (2004) elucidam que as conformações históricas e ideológicas perpassam os discursos sociais que são reproduzidos nas mais variadas instâncias da sociedade e refletem nas práticas socioculturais e nas relações entre os sujeitos e os países.

A partir de esa noción de interdiscurso, es necesario buscar en los relatos históricos las raíces de la rivalidad entre brasileños y argentinos. La reconstrucción de los principales eventos de esa historia es fundamental para

comprender el discurso periodístico que a veces expone y, otras, esconde esa rivalidad; que a veces ignora, otras, deja permear por ella. Sabemos que esa reconstrucción es extremadamente compleja, como lo es cualquier narrativa que intente dar cuenta de las disputas de tierras, riquezas y poderes. Aún así, buscamos esa claridad, porque a formación histórica de la rivalidad es la que acaba de cierto modo “autorizando” una formación discursiva que separa brasileños y argentinos, poniéndolos como adversarios, enemigos, rivales (JACKS; MACHADO; MÜLLER, 2004, p. 42).

A entrada no campo colocou em evidência discursos variados que se atravessam conformando imaginários e realidades da região fronteiriça. Narrativas sobre a rigidez dos argentinos para punir brasileiros infratores no país vizinho misturaram-se ao reconhecimento de que “nós também não os tratamos bem quando eles vêm aqui”. Um dos entrevistados disse que não poderia participar da investigação, explicando que sua visão era tendenciosa, pois, diferente da maioria dos moradores, ele gostava dos argentinos.

Nas duas cidades, bastava um rápido passeio pelas ruas do centro para ouvir conversas tanto em português quanto em espanhol. As placas dos carros indicavam a grande presença de argentinos, e as lojas sinalizavam preços de alguns produtos em peso. As situações descritas foram contadas pelos respondentes e puderam ser observadas no período de entrada no campo. O quadro remete ao câmbio que, atualmente, indica vantagem para que as compras sejam realizadas pelos vizinhos aqui no Brasil.

A mídia está presente nessas realidades de diferentes maneiras, afetando o contexto e sendo também afetada por ele. Aproveitando o momento, e como não poderia deixar de ser, os meios de comunicação locais pautam-se no cenário atual. Em uma das rádios de São Borja, o locutor entrevista uma turismóloga que traz sugestões de como os comerciantes brasileiros podem atrair os compradores argentinos. Na conversa, a profissional ressalta a importância de considerar esse público consumidor e as peculiaridades de sua cultura. Entre outras considerações, exemplificou que, nos restaurantes, podem ser incluídos elementos presentes na culinária argentina, como servir pães como complemento no almoço e

no jantar; nas lojas, é importante atentar para datas comemorativas do país vizinho no momento de organizar as vitrines: segundo explicou, o domingo dedicado aos Dia dos Pais, no Brasil, corresponde ao Dia das Crianças, na Argentina.

Tanto em São Borja quanto em Uruguaiana, os entrevistados relataram que há iniciativas que visam a estimular a integração entre Brasil e Argentina. Mencionaram desde atividades religiosas e culturais, que contam com a participação de pessoas dos dois países, até ações conjuntas das prefeituras e intendências, como, por exemplo, medidas de saúde pública, como o combate ao mosquito *Aedes Aegypti*<sup>109</sup>. Porém, para alguns, efetivamente, a integração acontece somente nas práticas comerciais, conforme as variações e vantagens das moedas.

No que tange às abordagens midiáticas sobre as fronteiras internacionais, as opiniões foram ainda mais divergentes entre os entrevistados. Determinadas falas sinalizaram que os veículos locais se preocupam com as abordagens acerca do que ocorre na região – citando coberturas sobre o Carnaval, participações de ouvintes argentinos nas rádios brasileiras e inserções publicitárias para ilustrar a situação. Em comparação com os meios de comunicação nacionais, os entrevistados disseram que não se fala da fronteira como ela é realmente, que o enfoque costuma ser negativo, dando destaque ao contrabando, tráfico de drogas e armas, como se o espaço fronteiriço fosse ocupado apenas por delinquentes. Uma das pessoas não lembrava de nenhuma produção sobre as fronteiras ou sobre os sujeitos do lugar, e afirmou que as coberturas, local e nacional, são superficiais e desconsideram o “DNA do fronteiriço”.

Tendo em vista as aproximações iniciais feitas pela investigação, aparentemente são escassas as tentativas de construir uma abordagem múltipla que apreenda a complexidade das práticas socioculturais estabelecidas na fronteira e explicita as trocas simbólicas, sociais, afetivas, linguísticas, acionadas nas relações que permeiam o cotidiano dos moradores. Esse olhar

<sup>109</sup> Exemplo de que esse tipo de iniciativa só obtém sucesso quando realizada em parceria entre os dois países foi confirmado em explanação de Paulo César Peiter, pesquisador da Fiocruz, no VI Seminário de Estudos Fronteiriços realizado em Corumbá, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Campus Pantanal, em outubro de 2017.

quanto às vivências no contexto limítrofe acaba por dar destaque apenas a questões econômicas, deixando passar tantas realidades típicas do lugar.

A entrada em campo oportunizou o contato com materiais, produções e acervos dos dois municípios, por meio de visitas a museus, espaços culturais, prédios públicos, contato com artistas, folhetos de divulgação, encartes de eventos locais, arrecadação de jornais impressos etc. Em outras oportunidades, cabe ponderar também sobre essas elaborações, considerando que são discursos e sinalizam para elementos da cultura, indicando as formas como são produzidas as mensagens.

A linguagem é um elemento fundamental na cultura de qualquer povo e participa ativamente na difusão das distintas práticas sociais, por meio de diferentes formas e suportes, podendo, no âmbito da fronteira, incentivar protagonismos de uma integração, em detrimento da homogeneização que muitas vezes atravessa a mídia comercial. Ao ouvir uma rádio fronteiriça, por exemplo, existem expressões, elementos e acontecimentos divulgados que só se justificam ou são compreendidos dentro da cultura local.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que nosso lugar de fala é o campo da Comunicação, as discussões que colocamos na pauta buscam considerar o modo como a comunicação e os produtos midiáticos têm impactado na sociedade, admitindo a relevância de ouvir o fronteiriço, tantas vezes relegado a espaços periféricos não só geograficamente, mas no jornalismo, por exemplo (e, não raro, nas pesquisas acadêmicas). O campo de ação que serviu de recorte espacial para sustentar e dar base à reflexão está circunscrito nas fronteiras internacionais do Brasil com a Argentina, especialmente nos espaços de Uruguaiana-Paso de los Libres e Santana do Livramento-Rievera. Para tanto, foram consideradas as práticas socioculturais, a produção midiática, as identidades predominantes nos sujeitos do lugar e algumas condições do contexto fronteiriço. Os inúmeros atravessamentos e imbricações entre esses conceitos se mostram evidentes e solicitam uma revisão bibliográfica cada vez mais aprofundada, tendo em vista a

dinamicidade dos processos sociais e deve estar voltada a autores e obras de distintos campos do conhecimento, como Ciências Sociais, História, Geografia, Psicologia Social, além, é claro, da Comunicação. Somente assim é possível estabelecer relações que proporcionem uma análise adequada do fenômeno fronteira e seus habitantes.

A partir do contato com a realidade de São Borja e Uruguaiana, da compreensão das práticas e vivências dos agentes locais e da observação de suas lógicas comunicacionais e midiáticas, é possível refletir sobre o tratamento dado à informação. Após esse exercício, torna-se viável verificar possibilidades de enfoques que evitem a criação de estereótipo do fronteiriço no intuito de incentivar processos de integração entre Brasil e Argentina em sua multiplicidade, muitos deles já colocados em curso pelos sujeitos do lugar e seus meios de comunicação produzidos e circulando no local prioritariamente.

No texto apresentado não trazemos conclusões a respeito das fronteiras e dos fronteiriços, suas práticas, a concepção que têm sobre si e sobre o contexto onde vivem. Ao trazer a fala de alguns informantes provocamos outras reflexões ligadas à importância de o pesquisador entrar em campo, observar in loco o que se passa no cotidiano daquelas cidades gêmeas para que possa perceber as questões que se colocam como prioritárias no dia a dia do cidadão da fronteira. Considerando que é no fazer diário que se recria a concepção que cada um tem de si, as marcas que compõem sua(s) identidade(s), os traços que o aproximam do “homem ao lado” e o que o distingue dos demais (que não são fronteiriços) e como os acontecimentos ligados aos agentes da fronteira são retratados pela mídia, conseguimos avançar na construção do conhecimento sobre o fenômeno e o ser humano que dele faz parte e sobre ele interage e nele se relaciona.

Elementos que saltam deste processo preliminar de investigação servirão para que, num segundo momento, o pesquisador possa avaliar com mais cuidado e respeito o que está posto e então aprofundar a análise sobre os objetos e os sujeitos que dinamizam o local e dão vida ao contexto e credibilidade à pesquisa social.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Lindomar. As fronteiras nacionais no telejornalismo brasileiro: as séries de reportagens sobre as fronteiras do Brasil no Jornal Nacional. In: VILLELA, Gustavo; BIVAR, Vanessa. (Org.). **Fronteira em questão: múltiplos olhares**. 1. ed., v. 5. Campo Grande: UFMS, 2013. p. 15-34.

BRASIL. **Portaria n. 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 de março de 2014, N. 56, Seção 1, p. 45.

CHIAPPINI, Ligia; HAUCK, David. Limites e Lugares. As fronteiras da integração. In: CHIAPPINI, Ligia; HAUCK, Jan-David; TIMM, Liana (Org.). **Fronteiras da Integração: dimensões culturais do Mercosul/Fronteras de la Integración: las dimensiones culturales del Mercosur**. Porto Alegre: Território das Artes, 2011.

DE CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano: 1. A arte de fazer**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti; VIÁ, Sarah Chud da. **Pesquisa empírica em ciências humanas** (Com ênfase em comunicação). São Paulo: Futura, 2002.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In: Nascimento, Durbens Martins; Porto, Jadson Luis Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: Edufpa, 2013.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JACKS, Nilda (Coord.); MACHADO, Márcia B.; MÜLLER, Karla. **Hermanos, pero no mucho: el periodismo narra la paradoja de la fraternidad y rivalidad entre Brasil y Argentina**. Buenos Aires: La Crujía, 2004.

LORITE, Nicolás; BADET, Maria. Tratamiento mediático de la inmigración brasileña em España. In: SOLÉ, Carlota; CAVALCANTI, Leonardo; PARELLA, Sònia. **La inmigración brasileña en la estructura socioeconómica en España**. Madrid: Mtin, 2011. p. 189-210. Disponível em: <<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/archivos/La-inmigracion-brasilena-en-la-estructura-socioeconomica-de-Espana.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras culturais: Brasil – Uruguai – Argentina**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

MÜLLER, K. M. et al. Comunicação e Integração Latino-Americana: a participação da mídia local na construção da cultura e da identidade fronteiriça. **Revista Fronteiras**, v. 12, n. 2, maio/ago. 2010.

\_\_\_\_\_. A presença árabe-palestina na mídia impressa fronteiriça. In: OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de. (Org.). **Guerras e Migrações**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2004. p. 123-150.

\_\_\_\_\_; RADDATZ, Vera L. S. O elemento linguístico como marca sociocultural na mídia fronteiriça. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 17, jun. 2009.

OLIVEN, Ruben George. **A parte e o todo: a diversidade cultura no Brasil-Nação**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

PRIEST, Susanna Hornig. **Pesquisa de mídia: introdução**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2011.

RADDATZ, Vera Lucia Spacil; MÜLLER, Karla Maria. **Comunicação, cultura e fronteiras**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2009.

WINKIN, Yves. **A nova comunicação: da teoria ao trabalho de campo**. Campinas: Papirus, 1998.

# EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO: ANÁLISE DAS DECLARAÇÕES DE JOMTIEN, DAKAR E INCHEON

*Kelcia Rezende Souza  
Washington Cesar Shoiti Nozu  
Maria Teresa Miceli Kerbauy*

## INTRODUÇÃO

Desde o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a educação é reconhecida, no cenário internacional, como um direito de todas as pessoas, independentemente de suas condições físicas, sensoriais, intelectuais, sociais, territoriais, econômicas, etnicorraciais, culturais, etárias, linguísticas, religiosas e de gênero.

Entretanto o direito à educação irá configurar-se enquanto tema de um debate mais amplo e disseminado discursivamente, no âmbito mundial, somente a partir da década de 1990, quando uma série de eventos e recomendações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) passa a compor o discurso internacional de uma “Educação para Todos”.

Nessa conjuntura, o presente texto tem por objetivo analisar as concepções do direito humano à educação presentes nas Declarações Mundiais de Educação resultantes das conferências globais organizadas pela Unesco: Jomtien (UNESCO, 1990), Dakar (UNESCO, 2000) e Incheon (UNESCO, 2015). Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e

documental com enfoque qualitativo. A fonte documental foi constituída pelas respectivas declarações.

Desse modo, almeja-se também fortalecer um campo de investigação – ainda em processo tímido de consolidação – referente à internacionalização da educação, em que estão inseridas análises concernentes à implantação de políticas educacionais de proporção internacional, visando a garantia do direito à educação. Trata-se, portanto, de trazer as políticas públicas educacionais no âmbito internacional para o centro dos debates referentes à educação, em particular, os voltados para os “direitos sociais e para a premência de seu resgate e usufruto para e pela maioria da população” (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 534).

Logo, a investigação justifica-se pela necessidade da realização de estudos que explorem a educação e suas relações em âmbito internacional, dada a implantação de políticas públicas educacionais na garantia do direito à educação, assim como na configuração e no entendimento dessas relações internacionais, pois “os sistemas educacionais constituem-se com base em opções políticas, sejam dirigidas ao plano interno, sejam voltadas ao nível internacional” (BESHARA; PINHEIRO, 2008, p. 14).

## **DECLARAÇÕES DE JOMTIEN, DAKAR E INCHEON: O DISCURSO DE UMA “EDUCAÇÃO PARA TODOS”**

A educação não se caracteriza apenas como um direito em si, mas, fundamentalmente, trata-se de um elemento constitutivo da pessoa humana (DIAS, 2007). Nesse sentido, a educação é tomada como um processo sócio-histórico de transmissão e de apropriação de saberes, costumes, valores, usos, conhecimentos e práticas que constitui, contingencialmente, o ser humano.

Ressalvadas as distintas visões de mundo, de sociedade e de indivíduo que permeiam os processos educativos, estes são desafiados pelos corolários contemporâneos a promover o pleno desenvolvimento humano e social, as vivências culturais no seio das comunidades, o preparo para

o exercício da cidadania, a fruição das artes, a participação no progresso científico e o usufruto de seus benefícios, a qualificação para o trabalho.

Assim, para Cury (2002, p. 254),

A magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens.

A definição da educação como um direito humano compreende que sua proteção tem uma dimensão que ultrapassa a consideração dos interesses meramente individuais. Embora a educação represente um meio de inserção no mundo e, conseqüentemente, um bem individual, para a sociedade em que ela se efetiva, sua caracterização representa um bem comum, visto que assegura a continuidade de um modo de vida (DUARTE, 2007).

Para Benevides (2007), o reconhecimento da educação como um direito demonstra a sua importância enquanto aspecto fundamental para a promoção da dignidade da pessoa humana. Por sua vez, Machado e Oliveira (2001) e Schilling (2008) enfatizam que além de ser um direito humano, a educação é um pré-requisito para se usufruir dos demais direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Trata-se, pois, de um componente essencial para a realização dos Direitos Humanos.

É nessa direção que a Declaração de Viena – resultado da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993 – reitera a potencialidade da educação para fortalecimento dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais (já previsto no Artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos), bem como indica a inclusão da Educação em Direitos Humanos na pauta das políticas educacionais, quer a nível internacional, quer nacional (ONU, 1993). Sobre a proposta de Educação em Direitos Humanos, Schilling (2008, p. 273) esclarece que “não se trata apenas e tão somente de ensinar um conteúdo

que será usado em algum futuro provável e sim lutar, cotidianamente, pela realização do direito à educação”.

A educação é valiosa por ser a mais eficiente ferramenta para crescimento pessoal. E assume o status de direito humano, pois é parte integrante da dignidade humana e contribui para ampliá-la com conhecimento, saber e discernimento. Além disso, pelo tipo de instrumento que constitui, trata-se de um direito de múltiplas faces: social, econômica e cultural. Direito social porque, no contexto da comunidade, promove o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Direito econômico, pois favorece a auto-suficiência econômica por meio do emprego ou do trabalho autônomo. E direito cultural, já que a comunidade internacional orientou a educação no sentido de construir uma cultura universal de Direitos Humanos. Em suma, a educação é o pré-requisito fundamental para o indivíduo atuar plenamente como ser humano na sociedade moderna (CLAUDE, 2005, p. 38).

Nessa perspectiva, organismos multilaterais, agências internacionais e Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir dos anos de 1990, têm envidado esforços para inserir o direito à educação no centro de uma agenda global para os Direitos Humanos.

Para tanto, têm sido desenvolvidas conferências para discussão da conjuntura econômica, social e política que perpassa os cenários educacionais. Os resultados dessas conferências têm sido expressados em diretrizes divulgadas por meio de declarações. Compreender essas diretrizes permitirá identificar as linhas que influenciam a definição das políticas educacionais que visam a assegurar o direito à educação no contexto dos países signatários.

Nesse processo, para Ferreira e Ferreira (2007, p. 43-44),

[...] cabe lembrar que as maneiras de pensar e fazer a educação e a escola hoje contam com um determinante a ser destacado na análise dessa política, que é o fato de a escola estar inserida num quadro em que prevalece o modelo neoliberal de relação Estado-sociedade, no qual se age para que a educação básica seja universalizada, não como um direito e uma necessidade constitutiva

do homem, mas para dar sustentação ao modelo da livre-iniciativa e às relações de competitividade. Universalização esta que é instituída como se de natureza meramente contábil: mais alunos passando pelo sistema, por mais algum tempo, chegando a níveis escolares mais avançados e ao menor custo possível, independente da qualidade da formação.

Em outras palavras, na conjuntura neoliberal do mundo globalizado, ou seja, na realização da fórmula “menos Estado, mais mercado” (FEDATTO, 2008), a educação tem um papel fundamental para que os cidadãos dominem os “códigos da modernidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011) e, desta forma, possam servir como soldados ao aparelho estatal na batalha pela disputa de mercado na economia integrada internacional.

Assim, uma das soluções discursivas apresentadas pelas agências multilaterais para superação da exclusão e da marginalidade de grande parte do contingente em situação de vulnerabilidade social é o da “educação para todos”. Na sequência, serão apresentadas e analisadas as Declarações de Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015), publicadas pela Unesco.

Inicialmente, destaca-se a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Esse é um documento oriundo das discussões da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

No seu preâmbulo é apontado que, mesmo com a garantia do direito à educação estando presente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os esforços para assegurá-lo ainda não contemplam todas as pessoas. Isso porque milhares de crianças e adultos encontram-se na condição de analfabetismo, também na sua vertente funcional. Já aqueles que conseguiram concluir o ensino primário, não prosseguem os estudos, deixando de adquirir conhecimentos e habilidades essenciais, que possibilitem melhorias na qualidade de vida e a respectiva inserção no mundo, apropriando-se de forma limitada das mudanças sociais, tecnológicas e culturais (UNESCO, 1990).

Esse diagnóstico foi tomado como elemento para a produção do consenso pelos participantes da Conferência e traduzido na formulação de estratégias presentes na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, conhecida por Declaração de Jomtien. Ao assinarem o documento, os países signatários responsabilizam-se em promover as oportunidades educativas para todas as crianças, jovens e adultos, voltadas para satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, conforme o artigo 1.º.

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (UNESCO, 1990).

Nesse viés, Torres (2001) afirma que a Declaração de Jomtien reforça a centralidade da educação básica como prioridade a ser alcançada universalmente, isso porque a educação deve garantir um conjunto de conhecimentos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao desenvolvimento humano.

Nos artigos seguintes da Declaração de Jomtien, são apresentadas estratégias que visam à garantia de uma educação para todos. Além de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem para todos, são reconhecidas as necessidades de: expandir o enfoque de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino; universalizar o acesso à educação básica como base para a aprendizagem e desenvolvimento humano permanentes; concentrar a atenção na aprendizagem necessária à sobrevivência; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças (autoridades públicas, professores, órgãos educacionais e demais órgãos de

governo, organizações governamentais e não governamentais, setor privado, comunidades locais, grupos religiosos, famílias); desenvolver uma política contextualizada de apoio (setores social, cultural e econômico); mobilizar recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários; e fortalecer, a partir da educação, a solidariedade internacional (UNESCO, 1990).

A educação é reconhecida no documento como um bem público, cujo financiamento não advém estritamente de recursos estatais, mas requer o envolvimento e o provimento de recursos econômicos e humanos de outros setores sociais. O seu papel é crucial para a promoção dos valores fundamentais da dignidade humana, contribuindo para o desenvolvimento dos indivíduos, bem como para o avanço social, cultural e econômico dos países (UNESCO, 1990).

O documento enfoca a necessidade do atendimento escolar, sem distinção, a todas as pessoas, e define ações que propõem a universalização da educação básica, como uma forma de promover o direito à educação e, com isso, avançar em prol da igualdade social.

E como a todo conceito corresponde um termo, vê-se que, etimologicamente, “base”, donde procede a expressão “básica”, confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. “Base” provém do grego *básis*, eós e corresponde, ao mesmo tempo, a um substantivo: pedestal, fundação, e a um verbo: andar, pôr em marcha, avançar. Como conceito novo, ela traduz uma nova realidade nascida de um possível histórico que se realizou e de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático. Como direito, ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural (CURY, 2008, p. 294).

Segundo Gomide (2007), a Declaração Mundial de Educação para Todos representa não apenas a compreensão da educação básica como o principal vetor de garantia de satisfação das necessidades elementares de aprendizagem para a população, mas também um documento que registra uma concepção ampla de educação básica, defendendo sua universalização a partir do acesso e promoção da equidade.

Analisando de modo mais crítico, para Garcia (2010), a proposição da Declaração de Jontiem de “satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” (UNESCO, 1990) articulou-se a um conjunto de ideias gestadas por organismos internacionais, resultando num discurso educacional “que relacionam a educação e o desenvolvimento humano, no sentido econômico e social” (LAPLANE, 2007, p. 5).

Nesse contexto, aponta Garcia (2010, p. 13) que “o Banco Mundial (1995) assegurou a educação básica como estratégia primordial de redução da pobreza, por aumentar a produtividade dos pobres, reduzir a fecundidade e melhorar os índices relacionados à saúde”. Para Laplane (2007, p. 9), “a educação apresenta-se, assim, como uma condição básica para o desenvolvimento humano que incide na qualidade da força de trabalho, variável estritamente associada ao nível de educação formal da população”.

Dessa forma, o discurso em prol da democratização da educação básica formal pode ser compreendido a partir das problematizações acerca do neoliberalismo elaboradas por Foucault (2008) para a análise da governamentalidade. Para Foucault (2008, p. 181), o problema do neoliberalismo é “saber como se pode regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado”. Isso porque “o mercado competitivo passou a ser a nova referência não somente da economia, mas de todas as instâncias sociais, e, além delas, da própria existência individual” (CANDIOTTO, 2010, p. 42).

Na sequência dos movimentos de renovação dos compromissos de uma “educação para todos”, destaca-se a Declaração de Dakar – Educação para todos, que foi resultante Cúpula Mundial de Educação realizada em Dakar, no Senegal, no ano 2000, que teve a finalidade de reiterar os pressupostos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien.

A Declaração de Dakar reafirma a Declaração Mundial de Educação para Todos, apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, que proclama o direito indiscriminatório de “toda criança, jovem ou adulto têm o direito de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser”. O documento

considera que a educação, como um direito humano fundamental, é um aspecto propulsor para o desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade entre os países. Portanto, trata-se de um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI (UNESCO, 2000).

Bauer (2008) aponta que o documento produzido em Dakar permite inferir que o direito à educação é o principal argumento de justificativa para as propostas e acordos realizados. Assim,

[...] sob a égide da proteção do direito de todos à educação, introduz-se a questão da qualidade de ensino, ou seja, um novo fator na discussão do direito à educação, que passa a coexistir com o discurso preponderante da universalização do acesso à educação. (BAUER, 2008, p. 580).

Novos prazos e metas foram definidos e registrados na Declaração de Dakar, na qual os países signatários firmaram o compromisso de aprimorarem ações em prol da qualidade da educação, de modo que todos possam alcançar resultados de aprendizagem satisfatórios, reconhecidos e mensuráveis, tendo como nova data-limite de realização o ano 2015.

A redefinição do prazo das metas para 2015, estabelecido na Declaração de Dakar, aponta a limitação do alcance das metas estabelecidas em Jomtien. Além disso, o documento de Dakar mantém como prioridade a educação básica como nível fundamental. Denota-se a referência de uma “educação para todos”, que só terá seu viés equitativo ao priorizar categorias de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Além disso, observamos a preocupação com a qualidade da educação e a necessidade de assegurar sua excelência a todos (UNESCO, 2000).

Fazendo um paralelo entre os dois documentos, Torres (2001) aponta que a Declaração de Jomtien (1990) enfatizou o aproveitamento de oportunidades educacionais, propôs a busca de equidade e qualidade, declarou compromisso com educação para todos, adotou uma visão ampliada da educação básica, defendeu o atendimento a necessidades básicas e recomendou melhorar condições de aprendizagem. A Declaração de Dakar, por sua vez, deu centralidade à educação como direito, ratificou a busca de

equidade e qualidade, recomendou focalização de esforços para promover a educação em grupos vulneráveis, evidenciou a garantia da educação fundamental, reiterou a defesa de atendimento a necessidades básicas e recomendou melhorar condições dos estabelecimentos de ensino.

Em maio de 2015, na Coreia do Sul, ocorreu o Fórum Mundial de Educação 2015, organizado pela Unesco na cidade de Incheon. Nesse evento, que contou com a participação de mais de 100 ministros da educação e inúmeros representantes da sociedade civil, foi realizado um balanço das metas de educação para todos, relativas ao período 2000-2015, bem como o debate e a sistematização dos princípios e diretrizes que serão definidas para os próximos 15 anos, de 2016 a 2030.

No que tange aos princípios, foi definido que a educação é um direito humano fundamental e deve ser oferecida de forma equitativa, inclusiva, de qualidade, gratuita e obrigatória. A educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e promover a compreensão mútua, tolerância, amizade e paz. Trata-se de um bem público, do qual o Estado é o provedor desse direito (UNESCO, 2015).

Em novembro do mesmo ano, ocorreu o 38.<sup>a</sup> Reunião da Unesco, que oficializou a aprovação do Marco de Ação de Educação 2030, que correspondeu ao desdobramento das definições resultantes dos acordos celebrados no Fórum Mundial de Educação de Incheon e apresentou as ações e metas voltadas para balizar a educação no período de 2016 a 2030. O documento estabeleceu prioridades globais para a educação até 2030. Trata-se, pois, do mais recente marco internacional no que tange à garantia do direito à educação.

Os compromissos firmados pelos países correspondem à necessidade de, no mínimo, assegurar 12 anos de educação primária e secundária, dos quais nove anos devem ser obrigatórios; garantir a educação básica, devendo ser financiada com recursos públicos, ofertada de forma gratuita e equitativa; garantir que toda criança tenha direito a, pelo menos, um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória; enfrentar todas as formas de exclusão, marginalização, disparidades e desigualdades no que refere ao acesso à escolarização; assegurar a igualdade de gênero

na realização do direito à educação; aprendizagem compreendida como conhecimentos, habilidades e valores que todos necessitam para viver com dignidade; compromisso efetivo com a qualidade da educação, compreendida como condição adequada de acesso e melhoria dos resultados de aprendizagem; e valorização do magistério (UNESCO, 2015).

Ademais, é reiterado que a consagração do direito à educação é uma responsabilidade dos Estados Nacionais. Para que sua garantia seja efetivada e considerando a realidade e possibilidades econômicas dos países, devem ser investidos, no mínimo, o equivalente de 4 a 6% do Produto Interno Bruto (PIB) ou de 15 a 20% do total do orçamento público em políticas educacionais. É reconhecida a importância de viabilizar todos os recursos possíveis para apoiar o direito à educação (UNESCO, 2015).

As metas estabelecidas são: garantir que todas as meninas e meninos completem, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar; garantir a igualdade de acesso de todas as mulheres e homens a preços acessíveis e qualidade no ensino técnico, profissional e ensino superior, incluindo o ensino universitário; aumentar substancialmente o número de jovens e adultos na escola e que o seu processo de aprendizagem inclua competências técnicas e profissionais, para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo; eliminar disparidades de gênero na educação e assegurar a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis; garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, Direitos Humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2015).

Observamos que a Declaração de Inchoen apresenta enquanto objetivo global a garantia de uma educação de qualidade equitativa e inclusiva e a aprendizagem ao longo da vida para todos. Para tanto, pauta-se, prin-

cipalmente, pela defesa da educação que promova o desenvolvimento de forma sustentável e representa o mais recente marco internacional para a garantia do direito à educação. Outro marco expressado na Declaração consiste no entendimento de que o direito à educação deve também ser garantido na primeira infância, pelo menos um ano da educação infantil deverá ser assegurado enquanto um direito (UNESCO, 2015).

A efetivação do conjunto de objetivos, metas e ações estabelecidas dependerá da prioridade definida pelos governos dos países e a consequente implementação de políticas educacionais, assim como do acompanhando direito da sociedade civil. A seguir, com o intuito de propiciar melhor visualização atinente às mudanças das metas propostas na Declaração de Jomtien, Dakar e Incheon, apresentamos a Tabela 1:

TABELA 1 – CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DE EDUCAÇÃO PARA TODOS– METAS EM JOMTIEN (1990-2000), DAKAR (2000-2015) E INCHEON (2016-2030)

JOMTIEN 1990-2000	DAKAR: 2000-2015	INCHEON (2016-2030)
1 – Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências;	1- Expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas;	1 – Garantir que todas as meninas e meninos complete, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

CONTINUAÇÃO TABELA 1 – CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DE EDUCAÇÃO PARA TODOS– METAS EM JOMTIEN (1990-2000), DAKAR (2000-2015) E INCHEON (2016-2030)

JOMTIEN 1990-2000	DAKAR: 2000-2015	INCHEON (2016-2030)
2 – Acesso universal e conclusão da educação fundamental (ou qualquer nível mais elevado de educação considerado “básico”) até o ano 2000;	2- Garantir que em 2015 todas as crianças, especialmente as crianças em situações difíceis e crianças pertencentes à minoria étnicas, tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória, e possibilidade de completá-la;	2 – Garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar;
3 – Melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que a percentagem convencional de uma amostra de idade determinada (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos), alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definido;	3 – Assegurar as necessidades básicas de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem apropriada e a programas de capacitação para a vida;	3 – Garantir a igualdade de acesso de todas as mulheres e os homens a preços acessíveis e qualidade no ensino técnico, profissional e ensino superior, incluindo o ensino universitário;
4 – Redução da taxa de analfabetismo adulto à metade, digamos, do nível registrado em 1990, já no ano 2000 (a faixa etária adequada deve ser determinada em cada país). Ênfase especial deve ser conferida à alfabetização da mulher, de modo a reduzir significativamente a desigualdade existente entre os índices de alfabetização dos homens e mulheres;	4 – Atingir, em 2015, 50% de melhora nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e igualdade de acesso à educação fundamental e permanente para todos os adultos;	4 – Aumentar a proporção de jovens e adultos com habilidades relevantes, incluindo aquelas técnicas e vocacionais para empregabilidade, trabalho decente e empreendedorismo e garantir que todos os jovens e uma proporção dos adultos, tanto homens quanto mulheres, alcancem letramento e numeracia.

## CONTINUAÇÃO TABELA 1 – CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DE EDUCAÇÃO PARA TODOS– METAS EM JOMTIEN (1990-2000), DAKAR (2000-2015) E INCHEON (2016-2030)

JOMTIEN 1990-2000	DAKAR: 2000-2015	INCHEON (2016-2030)
5 – Ampliação dos serviços de educação básica e capacitação em outras habilidades essenciais necessárias aos jovens e adultos, avaliando a eficácia dos programas em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, emprego e produtividade;	5 – Eliminar, até 2005, as disparidades existentes entre os gêneros na educação primária e secundária e até 2015 atingir a igualdade entre os gêneros em educação, concentrando esforços para garantir que as meninas tenham pleno acesso, em igualdade de condições, à educação fundamental de boa qualidade e que consigam completá-la;	5 – Eliminar disparidades de gênero na educação e assegurar a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis;
6 – Aumento da aquisição, por parte dos indivíduos e famílias, dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante, por meio de todos os canais da educação – inclusive dos meios de comunicação de massa, outras formas de comunicação tradicionais e modernas, e ação social –, sendo a eficácia destas intervenções avaliadas em função das mudanças de comportamento observadas.	6 – Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida.	6 – Garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, Direitos Humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

FONTE: Elaboração própria tendo como referência Gomide (2007, p. 5-6) e UNESCO (1990, 2001 e 2015)

Resguardadas as especificidades restritas a cada uma das declarações, é possível identificar uma linha contínua que é evidenciada em todos os documentos, que objetiva estabelecer um conjunto de políticas coorde-

nadas entre os Estados signatários, com o foco voltado para as seguintes ênfases: garantia do direito à educação para todos e a melhora competitiva a partir da educação, concebendo o gasto educacional como promotor de justiça social, como um investimento no fator produtivo, assim como um potencializador da integração entre os países.

Para Stoco (2013), as declarações, uma vez estabelecidas no plano internacional, advogam para um espírito valorativo do conceito da educação enquanto um direito humano inalienável, indivisível, inter-relacionado e interdependente. As proposições dos textos remetem-se a uma linha de princípios educacionais que são constitutivos de uma visão social de educação que se pretende partilhada como ideal da condição humana.

É notório nas declarações, sobretudo se considerarmos o tempo de vigência, a redefinição de prazos e a repactuação das metas firmadas nos acordos, o desafio posto para os países, em geral, na busca da implantação de uma cultura de direitos educacionais. Trata-se, pois, da necessidade de estabelecer instrumentos efetivos que permitam a sua plena realização, pressionando e responsabilizando as políticas educacionais insuficientes e, ao mesmo tempo, estimular o envolvimento direito da sociedade, para assim, transformar demandas e direitos educativos em compromissos (DI PIERRO; HADDAD, 2015).

Por outro lado, a normatização do direito internacional público, a partir da assinatura de protocolos de intenções, declarações, pactos, acordos firmados no âmbito internacional e criação de órgãos especializados concernentes ao acompanhamento da garantia efetiva do direito à educação, registra um importante avanço na perspectiva de reforçar o anúncio dos direitos da pessoa humana à educação (DIAS, 2011).

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Draibe (2007) chama a atenção para a necessidade de efetivar um sistema de proteção social no sentido amplo que, nas suas interações com o tecido econômico, opere como um impulsionador para o crescimento desta, bem como da promoção da maior igualdade entre os cidadãos.

Implica, portanto, colocar no centro da agenda social global um novo e virtuoso modo de articulação entre a política econômica e social mediante a garantia de direitos, dentre eles o educacional.

Em que pese a necessidade de análises integradas dos determinantes econômicos e políticos que perpassam a definição das concepções e diretrizes educacionais estabelecidas nas declarações, podemos afirmar, que, no campo da garantia do direito, esses documentos configuram-se como instrumentos de aprofundamento dos compromissos firmados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu a educação como uma das condições básicas para uma vida digna.

Ainda que as declarações se configurem como instrumentos históricos de regulação internacional e sinalizem a preocupação da sociedade mundial em reverter o panorama da não efetivação universal do direito à educação, no que tange ao acesso, permanência e a qualidade, em linhas gerais, elas apresentam variações de concepção relativas à educação básica.

Nesse sentido, quanto à educação básica, a Declaração de Jomtien configura-se como marco conceitual de demarcação da necessidade de prever o direito à educação fundamental. Por outro lado, será a partir da Declaração de Incheon que se evidenciará um olhar mais abrangente da educação básica enquanto um direito, ao definir como objetivo global a garantia de uma educação de qualidade equitativa e inclusiva e a aprendizagem ao longo da vida para todos, inclusive concebendo que esse direito seja assegurado desde a educação infantil. Para tanto, pauta-se, principalmente, pela defesa da educação que promova o desenvolvimento de forma sustentável, o que representa o um marco internacional novo para a garantia do direito à educação.

## REFERÊNCIAS

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista brasileira de política e administração da educação**, Recife, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria. Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. In: **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007. p. 335-350.

BESHARA, Gregory; PINHEIRO, Letícia. **Educação e política externa: a experiência brasileira no Mercosul Educacional**. Relatório de Pesquisa “Política Externa e Educação – um estudo comparativo sobre a atuação do Brasil na CPLP e no Setor Educacional do Mercosul”, Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2008.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade política no pensamento de Foucault. **Filosofia Unisinos**, v. 11. n. 1. p. 33-43, jan./abr. 2010.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para os Direitos Humanos. Sur. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 36 – 63, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

\_\_\_\_\_. A educação básica como direito. **Cadernos de pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 292-303, maio/ago. 2008.

DIAS, Adelaide A. Da educação como direito humano aos Direitos Humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007. p. 441-456.

DI PIERRO, Maria C.; HADDAD, Sergio. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 1996, p. 197-217, maio/ago. 2015.

DRAIBE, Sonia, M. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, p. 174-183, 2007.

DUARTE, Clarice S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva Freitas. Idéia de Estado: um ponto de partida para compreender a educação básica. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FEDATTO, Nilce Aparecida da Silva Freitas (Orgs.). **Educação básica: discursos e práticas político-normativas e interpretativas**. Dourados: UFGD, 2008. p. 15-32.

FERREIRA, Maria Cecília Carareto; FERREIRA, Júlio Romero. Sobre inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas. In: GÓES, Maria Cecília Rafael de; LAPLANE, Adriana Lia Frizman de. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 21-48.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**. Coleção Tópicos. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Políticas inclusivas na educação: do global ao local. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles de. **Educação especial: diálogo e pluralidade**. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010. p. 11-23.

GOMIDE, Angela G. V. As diretrizes políticas da Unesco para a formação de professores e sua relação com a política de formação no Brasil. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e Congresso Luso-Brasileiro e o Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração, 23.º e 5.º 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2007. 1 CD-ROM.

LAPLANE, Adriana Lia Frizman. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão escolar. In: GÓES, Maria Cecília Rafael de; LAPLANE, Adriana Lia Frizman de. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 5-20.

MACHADO, Lourdes Marcelino e OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos e GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.) **O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997**. Campinas: Autores Associados, 2001.

ONU. **Declaração e programa de ação de Viena**. Viena: ONU, 1993.

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, Janete. M. L. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da

constituição de um campo acadêmico. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 42, p. 534- 550, 2009.

SCHILLING, Flávia. O direito à educação: um longo caminho. In: BITTAR, Eduardo C. B. (Org.). **Educação e metodologia para os Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 273-284.

STOCO, Sergio. Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em Direitos Humanos. In: 36.<sup>a</sup> Reunião Nacional da Anped, 2013, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2013, 1CD-ROM.

TORRES, Rosa M. **Educação para todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: Art-med, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, Tailândia: Unesco, 1990.

\_\_\_\_\_. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Dakar, Senegal: Unesco, 2000.

\_\_\_\_\_. **Marco da educação 2030: Declaração de Incheon**. Incheon, Coréia do Sul: Unesco, 2015.



# UMA BREVE HISTÓRIA SOBRE OS ÍNDIOS E A POLÍTICA DE ASSIMILAÇÃO

*Caio Cezar Melo Ferri  
Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi*

## INTRODUÇÃO

Os índios não foram conquistados. Desde a data em que o Brasil foi descoberto e/ou ocupado (talvez seria mais oportuno dizer invadido) pelos portugueses as populações tradicionais firmam pactos sucessivos com o Estado – antes materializado na Coroa portuguesa, hoje na República Federativa do Brasil. Contudo isso não quer dizer que a convivência entre índios e os grupos majoritários detentores do poder estatal tenha sido pacífica. Houve e há inúmeras violências, de maneiras variadas e utilizando-se de instrumentos diversos.

Uma das formas de injusta agressão sofrida pelos índios foi a política de assimilação implantada – que é um método de extermínio; assimilar é um processo no qual pessoas ou grupos são manejados de forma a se tornarem o outro, ou seja, de abandonarem suas características a ponto de não mais se reconhecerem em sua própria identidade.

Este capítulo analisa brevemente a história dos índios brasileiros e a política de assimilação a que estiveram oficialmente expostos – bem como disserta que atualmente, ao menos do ponto de vista jurídico, a assimilação está banida pela Constituição Federal. Além disso, defende-se que a autodeterminação dos povos, reconhecida pela nova ordem constitucional, já existia, na prática – conforme ressaltado inicialmente, índios e europeus firmavam contratos sociais desde a época da chegada dos portugueses.

O trabalho foi dividido em três partes. A primeira tece considerações genéricas sobre o índio, destacando os aspectos legais que permitem que o indivíduo seja reconhecido ou não como índio; a segunda disserta sobre o imbróglio de normas e de que forma elas interagem com a política de assimilação, bem como explica de forma pormenorizada no que consiste tal método de extermínio; e a terceira explora a autodeterminação e indica em que momentos e eventos históricos repousariam a comprovação de que o poder de determinar seus destinos, em maior ou menor grau, são fatos da vida cotidiana dos indígenas mesmo antes da nova ordem constitucional.

## 1. O ÍNDIO

Para fazermos uma reflexão sobre o índio, achamos necessário levantar questões sobre identidade, representação e significação. Afinal todas as práticas de significação envolvem relações de poder, inclusive o poder de definir processos de exclusão e inclusão. É pertinente dizer que a cultura molda a identidade, então é preciso analisarmos o conceito de identidade e como esta está inserida na semiosfera, ou seja, no âmbito cultural. Isso porque a representação é simbólica e atua simbolicamente para classificar o mundo e nossas relações no seu interior (HALL, 2000). Hall compreende que há diferentes concepções de identidade. O sujeito sociológico, para ele, tem sua identidade formada na interação entre o eu e a sociedade.

A noção de sujeito sociológico refletia a crescente complexidade do mundo moderno e a consciência de que este núcleo interior do sujeito não era autônomo e auto-suficiente, mas era formado na relação com “outras pessoas importantes para ele”, que mediavam para o sujeito os valores, sentidos e símbolos – a cultura – dos mundos que ele/ela habitava. G.H. Mead, C.H. Cooley e os interacionistas simbólicos são as figura-chave na sociologia que elaboraram esta concepção “interativa” da identidade e do eu. De acordo com essa visão, que se tornou a concepção sociológica clássica da questão, a identidade é formada na “interação” entre o eu e a sociedade. O sujeito ainda tem um núcleo ou essência interior que é o “eu real”, mas este

é formado e modificado num diálogo contínuo com os mundos culturais “exteriores” e as identidades que esses mundos oferecerem (HALL, 2000, p. 11).

Além disso, o autor disserta que na pós-modernidade o sujeito passa por processos em que a identidade é variável, complexa e até instável.

O sujeito previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas [...]. O próprio processo de identificação, através do qual nos projetamos em nossas identidades culturais, tornou-se mais provisório, variável e problemática. Esse processo produz o sujeito pós-moderno, conceptualizado como não tendo uma identidade fixa, essencial ou permanente (HALL, 2000, p. 12).

Fica claro que a identidade é, na verdade, relacional e todas as diferenças são marcadas por símbolos relativos a outras identidades e que precisamos levar em conta sistemas classificatórios que apontam como as relações sociais são organizadas e divididas; “por exemplo aos menos em dois grupos em oposição – ‘nós e eles’” (SILVA, 2014, p. 14). As identidades não são unificadas, são construídas em meio a contradições, na linha desse pensamento, afirma Bhabha (2005, p. 75), “existir é ser chamado à existência em relação a uma alteridade”. No que se refere à identificação, ele adverte (2005, p. 76): “a questão da identificação nunca é a afirmação de uma identidade pré-dada, nunca uma profecia autocumpridora – é sempre a produção de uma imagem de identidade e a transformação do sujeito ao assumir aquela imagem”.

Destacamos que a identidade passa a ser “definida historicamente, e não biologicamente” e que “a identidade plenamente unificada, completamente segura e coerente é uma fantasia” (HALL, 2000, p. 13). Nessa senda, o autor sublinha que os sujeitos e suas identidades permanecem abertos: “a estrutura da identidade permanece aberta, sem isso [...] não haveria nenhuma história” (HALL, 2000, p. 13). Para Hall, as identidades não são produtos acabados, são processos históricos que guardam complexidades variadas.

A identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe algo “imaginário” ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre “em processo”, sempre “sendo formada” [...]. Assim, em vez de falar da identidade como uma coisa acabada, deveríamos falar em identificação, e vê-la como um processo em andamento. A identidade surge não tanto da plenitude da identidade que já está dentro de nós como indivíduos, mas de uma falta de inteireza que é “preenchida” a partir de nosso exterior, pelas formas através das quais nós imaginamos ser vistos por outros (HALL, 2000, p. 39).

Observa-se que o estudo das identidades não é uma questão simples ou que possa ser analisada de maneira superficial. A questão das identidades dos índios, pois, há de ser refletida de maneira ampla – inclusive por ser simbólica, social e plural, conforme preceitua Hall (2011, p. 13): “o sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um eu coerente”.

Os índios só passam a serem índios quando passam a ter o contato com o colonizador. É, pois, por excelência, um conceito que não é indígena – e sim europeu. Os índios só passam a serem índios quando passam a ter o contato com o colonizador. É, pois, por excelência, um conceito que não é indígena – e sim europeu. Podemos afirmar que os índios interagem com uma nova relação, transformam-se e diferenciam-se enquanto descobrem a nova sociedade – transformam-se, pois, em índios. Expressões como silvícola, tribo, aldeia, integrado, não integrado ou em vias de integração devem ser evitadas. Villares (2013, p. 27) afirma que “o melhor é utilizar apenas o termo índio ou indígena e as definições comunidade indígena ou grupo indígena”.

Uma das formas que as identidades estabelecem suas relações é por meio do apelo a antecedentes históricos. Dessa forma se faz necessário, ainda, sempre se ter em mente que o termo índio é uma construção do colonialismo. Os próprios indígenas, antes, não se consideravam índios – já que isso não faria o menor sentido. Almeida (2010, p. 1) ressalta, ainda, no que tange à colonização, que os índios não foram meros agentes passivos do

colonialismo. Segundo a autora, “os povos indígenas tiveram participação essencial nos processos de conquistas e colonização em todas as regiões da América. Na condição de aliados ou inimigos, eles desempenharam importantes e variados papéis”.

Isso posto, passa-se a analisar os discursos sobre os índios – sem deixar de considerar que não há um conceito fixo ou verdade absoluta que defina quem é ou não indígena. Conforme preceitua Villares:

São inúmeras as formas acadêmicas ou empíricas de definir quem é índio ou o que é população indígena. Critérios com a reunião de certas características físicas, a auto identificação, a identidade comunitária, língua própria, seja ela uma língua pertencente a troncos linguísticos conhecidos como indígenas ou não, certos costumes e tradições, a investigação do parentesco e laudo antropológico são utilizados em conjuntos ou isoladamente para definir a existência de um povo indígena ou a identificação de um indivíduo como indígena pertencente a determinado povo (VILLARES, 2013, p. 27).

Acrescenta o autor que a dificuldade de definir o indivíduo ou a coletividade é a mesma. Em suas palavras:

Índios e povos indígenas são conceitos diversos, pois o primeiro é uma idealização abstrata e genérica de um ser humano individualmente considerado, mas pertencente a uma ou outra idealização, o grupo de pessoas, uma população humana, com características semelhantes. As dificuldades de definir o índio são as mesmas, se não maiores, que as dificuldades da definição de coletividade indígena (VILLARES, 2013, p. 27).

Partindo do ponto de vista legal, tem-se que considerar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), norma devidamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo decreto 5.051 de 19 de abril de 2004, e o Estatuto do Índio (Lei 6.001/73), (BRASIL, 1973). A Convenção 169 da OIT informa (BRASIL, 2016), no artigo 1.º, b, que povos indígenas são assim considerados por descenderem de populações que habitavam o país ou a região geográfica anteriormente à conquista ou colonização e que conservem as suas instituições sociais, econômicas,

culturais e políticas tradicionais ou, pelo menos, parte delas. O Estatuto do Índio, por sua vez, no artigo 3.º, I, define índio como o indivíduo de origem ou ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico, cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional. (VITORELLI, 2016).

Em relação ao exposto, Villares (2013, p. 31) disserta que “o artigo 3º a Lei 6.001/73 foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e se coaduna integralmente com a Convenção 169 da OIT, não tendo sido revogado”. Ainda segundo Villares, existe relevante problemática envolvendo a identificação individual e coletiva. Diz ele:

A maior divergência atual está no confronto da posição que classifica o índio como aquele que se auto identifica com tal, sendo esse o único critério desejável e possível para identificação, e da que defende a necessidade da auto identificação associada ao reconhecimento da comunidade e a certa preservação de características que o distinguem dos demais (VILLARES, 2013, p. 31).

Ao analisar as normas principais, Convenção 169 da OIT e Estatuto do Índio, Villares disserta que:

Tanto a Convenção 169 da OIT como o Estatuto do Índio definem que a origem histórica, a auto identificação, a identificação pela comunidade e a conversação de determina características culturais e institucionais são necessárias para definir o índio [...] Para a Convenção, a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos (VILLARES, 2013, p. 31).

Segundo esses argumentos, observa-se que a pessoa não pode ser considerada indígena contra sua própria vontade. O Estatuto do Índio, inclusive, é claro ao afirmar que índio é quem “se identifica e é identificado”. Villares observa que: “aquele que se reconheça como de uma coletividade, a qual, por sua vez, identifique-o como descendente dos povos que cá viviam antes da colonização, mas não como pertencente a ela, não é considerado indígena, pois lhe falta o critério exigido pelo Estatuto do Índio.” (VILLARES, 2013, p. 31).

Tal situação coaduna-se, por exemplo, no caso de um indígena que fora adotado ainda quando criança por não índios e que não se considera parte de seu grupo originário. A pessoa, nesse caso, reconhece que é oriunda de uma coletividade indígena que a identifica como parte do grupo, mas não mantém sentimento de pertencimento ao seu povo – não é, pois, índio.

Em sentido similar, ao tratar de mestiços (no conceito estrito de mestiço<sup>110</sup> para mistura de raças), Cunha (2012, p. 103) explica que “o grupo pode aceitar ou recusar mestiços, pode adotar ou ostracizar pessoas, ou seja, ele dispõe de suas próprias regras de inclusão e exclusão”. Cunha (2012, p. 107) traça pareceres sobre os critérios de identidade étnica, expondo que ao longo do tempo houve a classificação biológica e por raça, mas que atualmente “se adota o critério que define grupos étnicos como formas de organização social em populações cujos membros se identificam e são identificados como tais pelos outros, constituindo uma categoria distinta”.

---

<sup>110</sup> O termo “mestiço”, privilegia, pois, um conjunto de procedimentos formais caracterizados pelo cruzamento de procedimentos estéticos de múltiplas origens o que inclui a forte presença da contradição, do paradoxo, do desequilíbrio, gerando no receptor um certo estranhamento no que diz respeito aos valores, modelos e referências que se encontram integrados na obra. A naturalização do que poderíamos chamar de uma tensão harmoniosa entre elementos dispares, apontando para conflitos aparentemente insolúveis, é que parece ser a característica peculiar de uma obra mestiça. Essa parece ser a concepção que Gruzinski (2001) tem de uma obra de arte mestiça: “Em vez de se limitar a representar ‘situações de impasse’ ou a rejeitá-las, cada uma dessas obras, aciona deslocamentos ou mutações que cultivam de todas as maneiras os recursos da mestiçagem e da hibridação” (GRUZINSKI, 2001, p. 320). Vale lembrar ainda que, para o autor, a mestiçagem não é um estado excepcional das relações interculturais que gerariam um caos temporário, mas sim uma condição permanente de tais relações: “As mestiçagens nunca são uma panacéia; elas expressam combates jamais ganhos e sempre recomendados.” (GRUZINSKI, 2001, p. 320). Canclini afirma que mestiçagem passa por uma família de conceitos, por sua vez prefere o termo hibridação para nomear as diversas mesclas interculturais ou seja “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas” (2003, p. 19). No pensamento de Laplantine e Nouis (1997), o termo mestiçagem que é originário do latim *mixtus* (mistura), constitui-se no seio da biologia e vai aos poucos migrando para outros campos. Aparece pela primeira vez em espanhol e no português para designar, no contexto da colonização, o mulato, o “criollo”. Aceito pela linguística e pelo estudo das religiões, embrenhar-se de modo tímido no campo antropológico, hesita no da arte (designando por exemplo o barroco) e torna-se problemático, e para alguns até inaceitável, no domínio da ciência e da epistemologia. Laplantine e Nouis (1997) afirmam que a grande e única regra da mestiçagem é a falta de regras, pois cada mestiçagem é única, particular e traça seu próprio futuro. Mestiçagem é uma invenção nascida da viagem e do encontro que transforma a submissão em diálogo e recreação (CHACAROSQUI TORQUI, p. 44). *Por um cinema de poesia mestiço: o filme Caramujo-Flor de Joel Pizzini e a obra poética de Manoel de Barros*, Tese de Doutorado, PUC/SP. 1998, 177 p.

Pormenorizado o conceito de índio, é relevante trazer considerações acerca da coletividade. Villares aponta que:

comunidade é uma palavra que traduz a ideia de um grupo populacional inserido numa formação social complexa, com uma identidade agregadora em torno de uma ou várias características comuns, que podem ser geográficas, econômicas, culturais ou étnicas. Um conjunto de pessoas que se unem em torno de um atributo comum, que se distinguem do todo social, como indivíduos semelhantes (VILLARES, 2013, p. 31).

Especificamente sobre comunidades indígenas, aduz que:

comunidade indígena é tão-somente um contingente populacional formado por índio que possuem uma ou diversas características geográficas (habitam um mesmo território), econômicas (desenvolvem formas de economia compatíveis), culturais (têm semelhantes formas de organização, falam a mesma língua, celebram de forma idêntica certos marcos da vida, cultuam os mesmos deuses etc.) ou são continuidades populacionais com antepassado em comum (VILLARES, 2013, p. 31).

Do ponto de vista constitucional, tem-se, ainda, que a Constituição de 1988 não só reconhece a existência das comunidades indígenas como outorgou o direito processual de ingressarem em juízo em defesa de seus direitos e interesses. Com efeito, o artigo 232 da Magna Carta diz que os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

No âmbito internacional os indígenas igualmente são tidos como sujeitos de direito. Como lembra Villares:

[...] no pós-guerra, novos sujeitos de direitos são aceitos no direito internacional tais como [...] os povos indígenas [...]. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultado da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, em seu princípio 22, é a primeira norma internacional de ampla aceitação a trazer os povos indígenas como sujeitos de Direito Internacional (VILLARES, 2013, p. 47).

Superada tais considerações, há que se refletir sobre o conceito “vulgar” e/ou coloquial de indígena. Como ressalta Vitorelli:

É necessário afastar a imagem, detida por grande parte da população, do índio tal como descrito por Pero Vaz de Caminha na carta do descobrimento, há mais de quinhentos anos. Esse pensamento, além de preconceituoso, é ilógico, pois se os europeus não permaneceram culturalmente inalterados nesse período, não há razão para pressupor que os índios devam permanecer (VITORELLI, 2016, p. 37).

Com isso, o autor quer dizer que o indivíduo indígena não deixa de ser índio por usar vestimentas comuns aos brancos, telefone celular ou computador. O que caracteriza a pessoa como índio é o pertencimento a um grupo culturalmente diferente do meio que o circunda, nas palavras de Vitorelli (2016, p. 36), “não a utilização de tangas e pinturas”. Em acréscimo, o procurador regional da República, Luciano Mariz Maia, em parecer apresentando na AC 500990 PB, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 5.<sup>a</sup> Região, assim disse:

Índio é o membro de uma comunidade indígena. E comunidade indígena, nos termos da Constituição, é um grupo local pertencente a um povo que se considera segmento distinto da sociedade nacional, em virtude da consciência de sua continuidade histórica com sociedades pré-coloniais (VITORELLI, 2016, p.36).

## 2. ASSIMILAÇÃO

A confusão ou não entendimento sobre as identidades indígenas tem explicação. Não advém unicamente do preconceito<sup>111</sup>, tem raízes históricas. Desde o Brasil Colônia até a Constituição de 1988 havia a ideia de integração por assimilação – o que explica os conceitos marginais de pessoa que é índio ou que deixou de ser índio. Fausto (2012, p. 97), inclusive,

<sup>111</sup> Também não é apenas pautada em preconceito a confusão sobre a responsabilidade penal do indígena. Como disserta Villares (2013, p. 297), “existe uma tremenda confusão e desconhecimento sobre a responsabilidade penal do índio no Brasil. Talvez, essa confusão deva ser atribuída pelo histórico tratamento do índio como menor e relativamente incapaz na legislação civil anterior”.

lembra que “no Brasil, a consolidação do domínio português nas fronteiras do Norte e do Sul passava, segundo Pombal, pela integração dos índios à civilização portuguesa”. Almeida (2010, p. 107), de igual forma, dita que “Pombal introduziu mudanças significativas na política indigenista da Coroa portuguesa. Foi o primeiro passo para a política de assimilação dos índios que iria se acentuar no decorrer do século XIX”.

Fausto ressalta que:

Se não se contasse com uma população nascida no Brasil identificada com os objetivos lusos, seria inviável assegurar o controle de vastas regiões semidespovoadas. Daí a adoção de uma série de medidas com relações aos indígenas. A escravidão dos índios foi extinta em 1757; muitas aldeias na Amazônia foram transformadas em vilas sob administração civil; a legislação incentivou os casamentos mistos entre brancos e índios. Essa política de assimilação se chocava com o paternalismo jesuíta, sendo um ponto central de conflito (FAUSTO, 2012, p. 97).

Sobre o período de Pombal, Almeida acrescenta:

A mudança mais significativa foi a proposta de assimilação. Coerente com ela, algumas medidas foram inovadoras: a proibição dos costumes indígenas nas aldeias, incluindo a imposição do português que deveria substituir a língua geral, o forte incentivo à miscigenação e o fim da discriminação legal contra índios, que deixavam de estar sujeitos às limitações impostas pelos estatutos de limpeza de sangue (ALMEIDA, 2010, p. 110).

Almeida traz maiores considerações acerca dos casamentos entre índios e não índios como forma de assimilação e aliança:

A escolha de São Vicente como núcleo inicial da colonização baseou-se, como destacou John Monteiro, principalmente na cooperação segura e confiável dos tupiniquins liderados por Tibiriçá sob a forte influência de seu genro João Ramalho. Este era o já citado degredado português que alcançara posição de destaque e liderança entre os tupiniquins, graças ao casamento com o filho do grande chefe Tibiriçá (ALMEIDA, 2010, p. 48) [...] As relações entre portugueses e tabajaras foi sedimentada pelo casa-

mento de Jerônimo Albuquerque, cunhado do donatário Duarte Coelho, com a filha do grande chefe Arco Verde. Essas relações foram essenciais para assegurar o domínio dos portugueses (ALMEIDA, 2010, p. 50).

No período pré-constitucional, havia a vontade legal de que o índio deixasse de ser índio. Era uma teoria de integração por assimilação. O índio deixava de ser quem era para se tornar um membro comum da sociedade. Tal entendimento perdurou no tempo e, até antes da atual Constituição, vigorava no Brasil a ideia integracionista. Para Almeida (2010, p. 16) “a percepção de que os índios em contato com as sociedades envolvidas caminhavam inevitavelmente para a assimilação predominou até quase os nossos dias, mesmo entre os mais dedicados defensores das causas e dos direitos indígenas”. É de extrema importância entender o princípio do integracionismo – tema enfrentado por Vitorelli:

[...] de acordo com o princípio integracionista, os índios são indivíduos não evoluídos, membros de populações em estágio menos adiantado que o atingido pelos outros setores da comunidade nacional (artigo 1º da OIT 107/53), ou seja, são um nível inicial do processo de evolução, se comparados com a sociedade não índia. Por isso, o Estado tem a responsabilidade de buscar sua integração à sociedade, da qual são vistos como excluídos, a fim de possibilitar-lhes o desenvolvimento. O objetivo estatal de integrar os índios à sociedade não índia, de forma progressiva e harmoniosa, estabelece o respeito à manutenção das comunidades indígenas, seus valores culturais, tradições e costumes apenas durante o processo de transição e integração dos índios. O Estado considerava a condição indígena como transitória, até a concretização do propósito de total assimilação à comunhão nacional (sociedade não índia). Na ótica do princípio integracionista, a cultura nacional deve ser obrigatoriamente homogênea, não devendo coexistir no território brasileiro diferentes organizações sociais, culturas, tradições e línguas, e o meio para alcançar esse ideal é a assimilação harmoniosa dos povos indígenas (minorias menos desenvolvidas) à cultura nacional (sociedade não índia). Embora o princípio integracionista fosse adotado pela legislação brasileira, sempre houve um questionamento, por parte de juristas e antropólogos, acerca de sua aplicação (VITORELLI, 2016, p. 34).

Ainda sobre o integracionismo, tem-se que, para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 633-634), a integração social “diz respeito ao processo de criação de uma identidade comum a todos os grupos étnicos, linguísticos, religiosos e regionais a fim de que se sintam parte da mesma comunidade política”. Nesse ínterim, José Fiorin, na apresentação do livro de Rita Pacheco Limberti (2009), explica que Eric Landowski advoga que a relação nós e o outro possui quatro tipos: assimilação, exclusão, agregação e segregação. O integracionismo é assimilação. E, nas palavras de Fiorin,

[...] o discurso da assimilação procura transformar o outro em nós, pois se funda na certeza de que nosso modo de vida e nossa visão de mundo são melhores e mais razoáveis que os do outro, uma vez que se assentam em valores que apresentamos como universais. (FIORIN apud LIMBERTI, p. 16).

Sobre o extermínio da cultura indígena via integração e assimilação, Almeida disserta que:

O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) fundando em 1838 com a intenção de criar uma história do Brasil que unificasse a população do novo Estado em torno de uma memória histórica comum e heróica, iria reservar aos índios um lugar muito especial: o passado. Nesta história, os índios apareciam na hora do confronto, como inimigos a serem combatidos ou como heróis que auxiliavam os portugueses. Os índios vivos e presentes no território nacional, no século XIX, não era incluídos. Para eles, dirigiam-se as políticas de assimilação que, desde meados do século XVIII, tinham o objetivo de integrá-los acabando com as distinções entre eles e os não índios, primeiro na condição de súditos do Rei, depois como cidadãos do Império (ALMEIDA, 2010, p. 16).

Atualmente não é mais válido o integracionismo – e o abandono de linhas de pensamento é comum, as ciências mudam suas teorias. Como explica Peirano:

A ideia de uma teoria vivida alude à ação permanente, ao movimento contínuo que caracteriza o desenvolvimento geral da disciplina e também as suas configurações particulares. É fato conhecido que noções de tempo e espaço

são centrais para o exame da ação social; essas noções são igualmente básicas na apreciação da trajetória da antropologia como fenômeno cultural e intelectual. Conceber a teoria vivida sugere, portanto, a existência de dimensões políticas em sua prática (PEIRANO, 2006, p. 8).

Com isso, quer-se dizer que as teorias são influenciadas por vários fatores, como o político. É muito difícil que as teorias deixem de evoluir, pois os avanços nas áreas são feitos por etapas e precisam, sobretudo, respeitar, de certa forma, o próprio avanço da sociedade em que determinada teoria será aplicada. Assim, é improvável que avanços sociais e teorias relacionadas aconteçam por saltos. No caso brasileiro indígena, por exemplo, tem-se que, jurídica e socialmente, o avanço nas garantias não vai de um extremo para o outro – aconteceram e acontecem por etapas.

Villares (2013, p. 3) complementa, ainda, sobre o abandono do integracionismo, dizendo que “os grupos étnicos são reconhecidos como tais pelo direito e deverão ter suas culturas protegidas e seus direitos assegurados, devendo-se abandonar qualquer ideia de integração forçada uma unidade étnica ou cultural”. Ressalta, ainda, “que atenção especial foi dada aos povos indígenas, seja pela tradição jurídica ou pela situação de minorias étnicas fragilizadas, com as previsões do art. 231 da Constituição de 1988”. Em paralelo, insta sublinhar que, apesar de aparentemente generosa e bem-intencionada, a política de assimilação não é nada além do extermínio do outro. Quanto a essa questão, Almeida esclarece que:

[...] se a política indigenista de Pombal visava a acabar com as distinções entre índio e não índios, é instigante constatar que suas variadas formas de aplicação baseavam-se, fundamentalmente, na manutenção das diferenças [...]. Convém, no entanto, considerar que, embora não tenha sido efetiva para acabar com preconceitos e discriminações contra os índios, tornando-os iguais aos demais vassallos, nem tampouco com as diferenças entre eles, a política pombalina deu aos índios a possibilidade de reivindicação que eles souberam aproveitar em diferentes circunstâncias (ALMEIDA, 2010, p. 118).

Sobre a especificidade da Carta Magna vigente para os grupos indígenas, Villares diz que:

[...] o ordenamento passa, então, a reconhecer os povos indígenas enquanto tais, dotados de culturas, organizações sociais, línguas, religiões, modos de vida, visões de mundo peculiares a cada grupo ou povo. Abandona-se definitivamente o conceito, inclusive jurídico, de que índios são seres humanos com uma cultura inferior, primitiva, de que a aproximação com a sociedade ocidental brasileira condena-os à civilização ocidental e à consequente perda de sua identidade indígena (VILLARES, 2013, p. 3).

Assim, há que se considerar que havia a ideia fixa do integracionismo como algo ideal para os indígenas – visão que deixou de ter sentido a partir da Constituição de 1988. E, pode-se dizer, é também em razão de tal situação que há incompreensões acerca do regime jurídico indígena no Brasil. Conforme explica Vitorelli (2016, p. 25), “quem estuda direito indigenista no Brasil tem uma tarefa bastante complicada, precisa transitar por mundos diferentes”. O primeiro mundo seria o oriundo do Estatuto do Índio, editado em 1973, sob um paradigma totalmente integracionista – a condição indígena seria algo a ser harmoniosamente eliminado por intermédio da integração dos índios à comunhão nacional. Esse entendimento está superado desde 1988, não apenas por questões formais, mas por vontade e força política indígena. Sobre o tema, Vitorelli assim disserta:

[...] a Constituição de 1988, apesar de inegável mérito de ruptura com o integracionismo até então vigente, não é, em matéria de direitos indígenas, nada inovadora. Conforme consta da introdução à edição brasileira da Convenção 169, desde as décadas de 1960-1970 os povos indígenas já vinham se organizando para reivindicar os direitos relacionados à sua identidade étnica e cultural. A Convenção, que veio a ser adotada em 1988, quando da edição da Constituição, de modo que esta apenas adotou algumas das inovações debatidas na ordem internacional (VITORELLI, 2016, p. 379).

Sobre o Estatuto do Índio, insta ressaltar que:

[...] no contexto em que foi editado, o Estatuto do Índio representou um avanço na proteção dos direitos indígenas. Contudo, para trás de declarações bem-intencionadas de harmonia, preservação da cultura e integração, a pretensão da norma era fazer com que os índios deixassem de existir enquanto tais, passando a integrar uma chamada

comunhão nacional que nada mais era do que a sociedade não indígena. O Estatuto do Índio, embora tenha trazido importantes normas de proteção de índios, não albergava o mais importante dos direitos, que é o direito de continuar existindo enquanto índio. Não se reconheceu que os índios, enquanto tais, já fazem parte da comunhão nacional, preferindo-se estimular, ainda que de modo velado, a extinção progressiva dos traços culturais diferenciados das comunidades indígenas (VITORELLI, 2016, p. 31).

O segundo mundo, por sua vez, seria o da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e da Declaração das Nações Unidas sobre povos indígenas, documentos que trazem como palavra de ordem a autodeterminação – ser índio não é uma condição transitória a ser eliminado, ser índio é uma identidade cultural a ser mantida como cultura dinâmica e mutável. Em acréscimo, tem-se que incluir o terceiro mundo: o da Constituição de 1988 – que avançou quando a comparação é feita com o primeiro mundo, mas não alcançou toda a plenitude do segundo mundo.

Vitorelli esclarece que:

[...] no segundo mundo, a condição indígena é definida pelo autorreconhecimento. É índio quem se reconhece como tal e é indígena a sociedade que se reconhece como tal. Não cabe a quem não pertence a uma comunidade rotulá-la como indígena ou não indígena, muito menos como base em elementos externos”. Diz, ainda, que “ser índio não significa, para permanecer nesta definição, viver como vivia há cinco séculos atrás. Se os brancos não vivem como viviam há cinco séculos, não faz sentido exigir isso dos índios. A cultura indígena é, como toda cultura, mutável e dinâmica (VITORELLI, 2016, p. 26).

Sobre a Carta Magna, o autor comenta o seguinte:

Excessivamente centrada na questão da terra, a Constituição dedicou-se pouco a outras questões relacionadas aos índios, o que impediu que o primeiro mundo fosse totalmente afastado. De todo modo, não é possível menosprezar o impacto da Constituição que, ao reconhecer aos índios seus costumes e tradições, rompeu totalmente o paradigma integracionista. Isso significa que, antes de 1988, ser índio era uma condição transitória, que deveria ser respeitada enquanto durasse, mas que tendia à extin-

ção, já que o objetivo da política era a integração do índio à comunhão nacional. Depois da Constituição, o direito garantido é o de ser índio e de continuar a ser índio. A maior garantia que o texto constitucional trouxe para os índios é a garantia de continuar existindo enquanto tais (VITORELLI, 2016, p. 26).

Necessária inserção para registrar que, como visto, na época da colonização havia, ainda que minimamente, certo reconhecimento da condição especial indígena. É certo que já existia a ideia integracionista, mas a Coroa portuguesa, fortemente influenciada pela Igreja, obrigava-se a reconhecer a figura do indígena como *sui generis*.

Aliás, interessante expor que sem a Igreja a sorte do índio poderia ter sido outra. Negros e índios só não tiveram destinos idênticos em razão dos últimos serem reconhecidos como pessoas. Cunha (2012, p. 8) expõe que “rapidamente o papa reitera em 1537 que os índios são homens” – o que fez uma grande diferença, tanto que com a saída dos jesuítas houve prejuízo aos índios.

A partir da expulsão dos jesuítas por Pombal, em 1759, e sobretudo a partir da chegada de d. João VI ao Brasil, em 1808, a política indigenista viu sua arena reduzida e sua natureza modificada: não havia mais vozes dissonantes quando se tratava de escravizar índios e de ocupar suas terras. (CUNHA, 2012, p. 21).

Após Pombal, em salto histórico, cumpre salientar que, com a independência do Brasil, a situação dos índios enquanto *sui generis* foi ignorada. Conforme destaca Villares (2013, p. 100), “O Brasil se fez independente [...] com o império, o índio foi incorporado formalmente à nova nação: todo índio habitante do Brasil tornou-se um brasileiro. Contudo, sua autodeterminação e soberania enquanto etnia diferenciada foi negada [...]”.

### 3. AUTODETERMINAÇÃO

Os índios passaram por processos oficiais de assimilação que foram juridicamente banidos pela CRFB/88. Quais os desafios na implementação da autodeterminação? Com o texto de Carta Magna de 1988 os

índios passaram a ter o poder de determinarem seu futuro e seus caminhos, mas fica óbvio que a prática desse direito esbarra em uma série de obstáculos sociais, lembrando que o processo de construção identitária é tanto “simbólica” quanto “social”. Bhaba (2005, p. 105) informa que “um aspecto importante do discurso colonial é sua dependência do conceito de fixidez na construção ideológica da alteridade”. Com isso, inferimos que o colonizador tende a impor que, para a identificação do outro como o outro, este deve ser um imutável.

A situação percebida por Bhaba cria o conceito de estereótipo. Com efeito, o autor (2005, p. 105) analisa que “o estereótipo é a sua principal estratégia discursiva, é uma forma de conhecimento e identificação que vacila entre o que está sempre no lugar, já conhecido, e algo que deve ser ansiosamente repetido”. O conceito de estereótipo delimita uma estratégia discursiva, onde estão presentes o conhecimento e a identificação. Bhabha considera a imagem estereotipada por meio de três características fundamentais: o poder, a resistência e dominação no que respeita à construção do sujeito colonial, ou seja, tanto o colonizador como o colonizado.

Percebe-se, nesse caminho, que os estereótipos não costumam ressaltar qualidades dos indivíduos – senão conglomerar traços negativos e resumir a pessoa em defeitos. Isso não ocorre por acaso, o colonizador cria imagens estereotipadas do colonizado como verdadeiro instrumento de poder – ferramenta para inferiorizar. Para Bhaba (2005, p. 111) “o objetivo do discurso colonial é apresentar o colonizado como uma população de tipos degenerados com base na origem racial de modo a justificar a conquista e estabelecer sistemas de administração e instrução”.

A exigência da fixidez, que oportuniza o estereótipo, tem como consequência a negação ao poder dos povos se autodeterminarem – ou seja, de regerem a própria vida e decidirem que caminhos tomarão.

Autodeterminar-se significa deliberar sem ingerência externa seu próprio futuro e exercer seu direito de optar por manter ou alterar sua identidade. Assim, retornando ao tema inicial, a resposta para a pergunta sobre quem é o índio deve considerar que é pessoa indígena quem se

reconhece como tal e, em regra, que é reconhecida em determinada comunidade – aplicação da autodeterminação.

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino, (2004, p. 70), “entende-se por autodeterminação ou autodecisão a capacidade que populações suficientemente definidas étnica e culturalmente têm para dispor de si próprias [...]”. Destacam ainda, “que os primeiros enunciados do princípio da autodeterminação foram feitos com a Revolução Francesa” e que “autodeterminação também é um direito de resistência que pode se traduzir, em última instância, em recurso ao uso da força como aplicação do direito de legítima defesa.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 74).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 74) alertam, entretanto, quanto ao último destaque, que “o direito à autodeterminação dos povos está intimamente ligado aos direitos dos indivíduos de que constitui um corolário; seria clara contradição lutar pela autodeterminação atropelando os direitos fundamentais da pessoa humana”. Apesar de a autodeterminação ser um tema recente, é certo que a atualidade se resume ao reconhecimento. Para os índios ela já existia, pois não haviam sucumbido aos portugueses – há, pois, manifestações da autodeterminação dos índios ao longo da história do Brasil.

No caso brasileiro, quando os portugueses chegaram, os indígenas já estavam aqui. Como lembra Fausto (2012, p. 35) “quando os europeus chegaram à terra que viria a ser o Brasil, encontraram uma população ameríndia bastante homogênea em termos culturais e linguísticos, distribuída ao longo da costa e na bacia dos rios Paraná-Paraguai”. O historiador explica com clareza sobre a já fixada e ampla presença de povos indígenas no Brasil quando da chegada dos portugueses:

Os tupis-guaranis estendiam-se por quase toda a costa brasileira, desde pelo menos Ceará até a Lagoa dos Patos, no extremo Sul. Os tupis, também denominados tupinambás, dominavam a faixa litorânea, do Norte até Cananeia, no Sul do atual Estado de São Paulo; os guaranis localizavam-se na bacia Paraná-Paraguai e no trecho do litoral entre Cananeia e o extremo sul do que viria a ser o Brasil [...]. Em alguns pontos do litoral, a presença tupi-guarani era

interrompida por outros grupos, como os goitacases na foz do rio Paraíba, pelos aiomorés no Sul da Bahia e no Norte do Espírito Santo, pelos tremembés na faixa entre o Ceará e o Maranhão (FAUSTO, 2012, p. 34).

Fausto (2012, p. 36) destaca, ainda, que “os portugueses identificaram de forma impressionista muitas nações indígenas, como os carijós, os tupiniquins, os tamoios etc.”. Em paralelo, vale lembrar a análise histórica dos povos indígenas é de extrema importância. Não se pode desconsiderar os elementos do passado, como bem destaca Avellar (1827, p. 27), “a história de cada ciência deve ser considerada como uma de suas partes essenciais, e é nela que se devem buscar as razões dos costumes, diplomas, cartas ou constituições”. E, como já afirmamos, para falar de identidade é necessário apelo a antecedentes históricos. Nesse contexto, informa Cunha que:

Sabe-se pouco da histórica indígena: nem a origem nem as circunstâncias de população são seguras, muito menos o que realmente aconteceu. Mas progrediu-se, no entanto: hoje está mais claro, pelo menos, a extensão do que não se sabe. Os estudos de casos existentes na literatura são fragmentos de conhecimento que permitem imaginar mas não preencher as lacunas de um quadro que gostaríamos fosse global. Permitem também, e isso é importante, não incorrer em certas armadilhas (CUNHA, 2012, p. 11).

As especificidades e particularidades do regime jurídico em relação aos indígenas não são algo sem sentido, que não tenha razão de ser. A importância histórica dos grupos indígenas refletiu e reflete na política que os rege, é também produto da resistência consuetudinária desses povos. Em outras palavras: os indígenas não foram totalmente ou simplesmente conquistados, fizeram acordos e concessões aos portugueses – e determinadas condições legais diferenciadas advieram daí.

É importante afirmar e reiterar que os índios fizeram escolhas, pois afasta uma das armadilhas históricas que é encarar os povos indígenas como sujeitos primitivos, ingênuos, sem responsabilidades e não evoluídos. Cunha comenta acerca da concepção de índios não evoluídos socialmente:

Na segunda metade do século XIX, essa época de triunfo do evolucionismo, prosperou a ideia de que certas sociedades teriam ficado na estaca zero da evolução, e que

eram portanto algo como fósseis vivos que testemunhavam o passado das sociedades ocidentais. Foi quando as sociedades sem Estado se tornaram, na teoria ocidental, sociedades “primitivas”, condenadas a uma eterna infância. E, porque tinham assim parado no tempo, não cabia procurar-lhes a história (CUNHA, 2012, p. 11).

Cunha advoga ainda que a visão dos índios enquanto vítimas incondicionais é problemática, que “não há dúvida de que os índios foram atores políticos importantes de sua própria história e de que, nos interstícios da política indigenista, se vislumbra algo do que foi a política indígena” (2012, p. 22).

Outro indício de que os índios foram agentes políticos, para Cunha, é que, nas lendas de alguns povos, a gênese do homem branco e da relação com ele está relacionada ao produto da vontade dos índios.

A percepção de uma política e de uma consciência histórica em que os índios são sujeitos e não apenas vítimas só é nova eventualmente para nós. Para os índios, ela parece ser costumeira. É significativo que dois eventos fundamentais – a gênese do homem branco e a iniciativa do contato – sejam frequentemente aprendidos nas sociedades indígenas como o produto de sua própria vontade (CUNHA, 2012, p. 24).

Essa percepção é histórica com relação às terras indígenas, pois “A Coroa Portuguesa, no Alvará de 01.04.1680, declarava expressamente que os índios eram senhores de seus domínios e os desaldeados seriam agraciados com lugares convenientes para lavrarem e cultivarem” (VILLARES, 2013, p. 99). Na linha desse pensamento, Almeida disserta que “a terra das aldeias que se transformaram em vilas, freguesias ou lugares continuou também pertencendo aos índios e, em algumas regiões, passou a ser muito mais disputada” (2010, p. 113). Fausto também trilha entendimento no sentido da existência de força política indígena, dizendo que:

A própria Coroa procurou estabelecer uma política menos discriminatória [...]. Um Alvará de 1755, por exemplo, chegou mesmo a estimular os casamentos mistos de índios e brancos, considerando tais uniões sem infâmia alguma. O mesmo alvará previa uma preferência em empregos

e honras para os descendentes dessas uniões e proibia que eles fossem chamados de caboclos ou outros nomes semelhantes que pudessem ser injuriosos. Tratamento muito diferente recebiam os negros (FAUSTO, 2012, p. 59).

Almeida, por sua vez, disserta que:

A ambivalência das múltiplas leis que sucediam e se contradiziam, favorecendo ora índio e missionários, ora colonos, refletiam a própria ambivalência dos objetivos da Coroa e dos religiosos em relação aos índios. Explorá-los como força de trabalho e ao mesmo tempo protegê-los como aliados e súditos cristãos não era tarefa simples e gerou leis aparentemente contraditórias e relações conflituosas, complexas e oscilantes entre os vários agentes (ALMEIDA, 2010, p. 82) [...] havia preocupações por parte da Coroa em coibir os abusos contra os índios aliados e em defender a política de aldeamento, tão essencial para a colonização. É o que revela as análises das consultas do Conselho Ultramarino. Através desse Conselho, a Coroa buscava esclarecer as situações para, com justiça, julgar as reivindicações de seus súditos indígenas e atendê-los na medida do possível. As várias causas ganhas pelos índios informam sobre a preocupação das autoridades em garantir-lhes o mínimo de direitos (ALMEIDA, 2010, p. 86).

Acerca do histórico diferente de escravidão do negro e do índio, disserta Cunha (2012, p. 82) que “a escravidão dos índios foi abolida várias vezes em particular no século XVII e no século XVIII: ou seja, a abolição foi várias vezes, por sua vez, abolida”. Assim, é necessário fixar que se determinados preconceitos possuem razões históricas, de igual forma políticas públicas pró-indígena, ainda que deficientes, também são comuns na linha do tempo – não deveriam, pois, causar estranheza.

Cunha demonstra em sua obra que a busca do indígena pela justiça não é novidade – já ocorria na época da Coroa. Diz a autora que

A legislação indigenista já era a lei do mais forte, a lei do lobo sobre o cordeiro: mas como o lobo da fábula se via compelido a expor suas justas razões de comer o cordeiro, os mais fortes tinham também que de proclamar sua razão e os mais fracos podiam invocar, por sua vez, as regras

violadas. Há assim alguns casos conhecidos de índios que recorreram à Justiça (CUNHA, 2012, p. 92).

É imprescindível que se reafirme que ser índio pode ser analisado enquanto nacionalidade, com inúmeras espécies/cidadanias: guaranis, lapões, maoris etc. Aliás, sempre existiu grande variedade de povos indígenas no Brasil, inclusive com interesses diversos. Fausto (2012, p. 37) lembra que “não existia uma nação indígena e sim grupos dispersos, muitas vezes em conflito”. Os portugueses, segundo o historiador, teriam utilizado dessa inimizade entre determinados povos indígenas da região:

Foi possível aos portugueses encontrar aliados entre os próprios indígenas, na luta contra os grupos que resistiam a eles. Por exemplo, em seus primeiros anos de existência, sem auxílio dos tupis de São Paulo, a vila de São Paulo de Piratininga muito provavelmente teria sido conquistada pelos tamoios (FAUSTO, 2012, p. 37).

A ideia de povos indígenas, no plural, é uma noção muito similar à de nacionalidades. Existem diversas etnias indígenas, assim como existem variadas cidadanias – brasileira, chilena, canadense, russa, norueguesa etc. Da mesma forma que os indivíduos de cada país possuem características diversas, também os índios têm suas singularidades. Há inúmeros povos indígenas espalhados pelo mundo – e suas representações deveriam ser, igualmente, variadas. Villares disserta que:

[...] cada povo indígena e cada comunidade possui valores, usos, costumes e tradições que os distinguem dos demais. O Brasil é um país em que muitas culturas, etnias, povos, comunidade formam sua população, ao contrário da ideia geral do povo brasileiro como fusão de negros, brancos e índios. São inúmeras línguas (a par da língua oficial ser o português), territórios distintos, meio ambientes variados, religiões e cultos específicos, ritmos, enfim, concepções de ser e estar no mundo que tornam a riqueza cultural do país imensa (VILLARES, 2013, p. 317).

Portanto, um povo indígena são muitas famílias unidas pelas relações de ascendência, linguagem, usos, costumes e tradições, ou seja, no Brasil e mundo há vários povos indígenas. Esses povos, quando submetidos a um governo político, como no caso brasileiro, formam um corpo coletivo

chamado Nação – o que, então, quer dizer que os povos indígenas e os outros povos submetidos ao Estado brasileiro formam a Nação brasileira.

No ensino brasileiro, mormente no fundamental, muitas vezes a pessoa é guiada a acreditar que o indígena é basicamente um só povo; o índio caricato, com adereços pelo corpo, pele cor de terra e rodeado por animais selvagens:

[...] o índio é visto de modo caricatural e estereotipado e absorvido culturalmente e massificadamente como indivíduo não pertencente à nossa realidade e vivência. Não é sem razão que a imagem que se faz do índio alterna-se ora na ideia romântica do homem despido de roupas e de malícia ora como aculturado e oportunista (VILLARES, 2013, p. 317).

Essa ideia do indígena primitivo não é um completo erro, índios dessa forma existem e são denominados como povos indígenas isolados ou de recente contato. Entretanto é equivocado acreditar que tais grupos são exatamente como aqueles da época da chegada dos portugueses. Segundo a Funai (2017)<sup>112</sup>, índios isolados são “grupos indígenas com ausência de relações permanentes com as sociedades nacionais ou com pouca frequência de interação, seja com não índios, seja com outros povos indígenas”. A fundação informa que:

[...] Os registros históricos demonstram que a decisão de isolamento desses povos pode ser o resultado dos encontros com efeitos negativos para suas sociedades, como infecções, doenças, epidemias e morte, atos de violência física, espoliação de seus recursos naturais ou eventos que tornam vulneráveis seus territórios, ameaçando suas vidas, seus direitos e sua continuidade histórica como grupos culturalmente diferenciados. Esse ato de vontade de isolamento também se relaciona com a experiência de um estado de autossuficiência social e econômica, quando a situação os leva a suprir de forma autônoma suas necessidades sociais, materiais ou simbólicas, evitando relações sociais que poderiam desencadear tensões ou conflitos interétnicos (FUNAI, 2017, p. 1).

---

<sup>112</sup> Informação disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoas/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

Para Villares (2013, p. 78), “índios isolados é a denominação que se dá para os povos ou grupos indígenas que não tiveram contato com o órgão indigenista – a Funai – ou com qualquer não índio de forma sistemática”. Comenta, ainda, que:

[...] a ideia mítica de que esses grupos estão conservados do mesmo modo que poderiam ser encontrados na colonização do Brasil, mantendo-se à margem das mudanças tecnológicas do mundo moderno, parte do imaginário popular. Ignora-se que, mesmo distante fisicamente, existam relações com a sociedade nacional (VILLARES, 2013, p. 78).

Para Fausto, o isolamento foi uma forma de resistência no período colonial.

Uma forma excepcional de resistência dos índios consistiu no isolamento, alcançado através de contínuos deslocamentos para regiões cada vez mais pobres. Em limites muito estreitos, esse recurso permitiu a preservação de uma herança biológica, social e cultural. (FAUSTO, 2015, p. 38).

É verdade que ainda há grupos indígenas que correspondem quase exatamente a essa percepção lecionada aos alunos do ensino fundamental e até superior, mas reforçar esse padrão é problemático por duas razões principais: exclui outros índios do conceito majoritário e impõe que o avanço social, para os indígenas, signifique quebra obrigatória da origem – em que o índio só é índio se corresponder ao ideal construído pelos grupos dominantes: o índio só é índio se morar na selva, usar adereços e afins. Dessa forma a expressão “índio” vem ilustrar dois registros discursivos e sociais: o da origem e o registro do sujeito com práticas e discursos racistas de uma cultura ainda colonial.

Ressaltamos que nem mesmo antes da chegada dos europeus havia a homogeneidade que o grupo majoritário espera de tais grupos. Com efeito, Fausto (2012, p. 36) dita que “de acordo com relatos, em geral, os índios viviam em casas, mas os aimorés viviam como animais na floresta”.

Relevante trazer, também, para nossa reflexão, que alguns grupos tinham maior tendência ao contato do que outros. Almeida escreve que:

[...] a abertura ao contato com o outro é uma característica cultural de muitos grupos indígenas americanos e especialmente dos tupis. Outros grupos, no entanto, tinham características culturais distintas e alguns foram bastante arredios e hostis aos estrangeiros, como os aimorés, os muras, os guaicurús e muitos outros (ALMEIDA, 2010, p. 26).

Lembramos, também, que os próprios europeus não guardavam homogeneidade. Almeida (2010, p. 26) diz que “os europeus também não devem ser vistos como um bloco homogêneo. Colonos, missionários, bandeirantes, autoridades metropolitanas e coloniais tinham interesses diversos na colônia e não se relacionavam com os índios da mesma forma”.

De se ressaltar que a homogeneidade social talvez nunca tenha existido e, provavelmente, se existiu, não existe mais no mundo moderno. Bhabha (2005, p. 24) escreve que “conceito de cultura nacionais homogêneas, a transmissão consensual ou contígua de tradições históricas, ou comunidades étnicas orgânicas – enquanto base do comparativismo cultural –, estão em profundo processo de redefinição”.

Assim como a assimilação representa um extermínio de um povo, para Bhabha a ideia de homogeneidade social é também acompanhada de dor, sofrimento e ódio. Dita ele (2005, p. 24) que “o extremismo odioso do nacionalismo sérvio prova que a própria ideia de uma identidade nacional pura, etnicamente purificada, só pode ser atingida por meio da morte, literal e figurativa, dos complexos entrelaçados da história”.

## CONSIDERAÇÕES EM PROCESSO

O estudo das identidades não é uma questão simples ou que possa ser analisada de maneira superficial – e que, portanto, a questão das identidades dos índios há de ser refletida com dimensão simbólica e social e que se insere numa determinada cultura. O processo é complexo e não se finda nesse artigo. Por isso deixamos claro que não foi nossa intenção

esgotar o assunto, pelo contrário, esse é apenas um recorte de um estudo maior ainda em processo. Índio é um conceito que não é indígena – senão europeu, os índios só passam a serem índios com o contato colonizador. E que, pois, por excelência nos termos do que preceituam Hall e Bhabha, os índios interagem com uma nova relação, aprendem-se e se diferenciam enquanto descobrem a nova sociedade – transformam-se, pois, em índios.

A Convenção 169 da OIT informa, no artigo 1.º, b, que povos indígenas são assim considerados por descenderem de populações que habitavam o país ou a região geográfica anteriormente à conquista ou colonização e que conservem as suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas tradicionais ou, pelo menos, parte delas. O Estatuto do Índio, por sua vez, no artigo 3.º, I, define índio como o indivíduo de origem ou ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico, cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional (BRASIL, 2016).

Acerca da assimilação, explicitamos que a confusão ou não entendimento sobre as identidades indígenas tem explicação. Não advém unicamente do preconceito, tem raízes históricas. Desde o Brasil Colônia até a Constituição de 1988 havia a ideia de integração por assimilação – o que explica os conceitos marginais de pessoa que é índio ou que deixou de ser índio.

Ainda nessa senda, trouxemos as definições de integracionismo e assimilação lecionados por Vitorelli, Bobbio, Matteucci e Pasquino; informamos que o integracionismo é assimilação – e que, nas palavras de Fiorin, “o discurso da assimilação procura transformar o outro em nós, pois se funda na certeza de que nosso modo de vida e nossa visão de mundo são melhores e mais razoáveis que os do outro, uma vez que se assentam em valores que apresentamos como universais” (FIORIN, 2009, p.16).

Por fim, no espaço reservado ao estudo da autodeterminação, dissertou-se que os índios passaram por processos oficiais de assimilação que foram juridicamente banidos pela CRFB/88 – mas que o desafio na implementação da autodeterminação é real. Nesse contexto, tentamos demonstrar que a exigência dos grupos majoritários no sentido de que

os índios mantêm fixidez oportuniza o estereótipo – que tem como consequência a negação dos povos se autodeterminarem, ou seja, de deliberar sem ingerência externa seu próprio futuro e de exercer o direito de optar por manter ou alterar sua identidade.

Por fim, a ponto de encerrar, mesmo que num *working in progress* aludimos que a autodeterminação é um tema recente e que a atualidade se resume ao reconhecimento – que, para os índios, não haviam eles sucumbido aos portugueses e que, pois, existem manifestações da autodeterminação dos índios ao longo da história do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Regina Celestino. **Os índios na história do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FG, 2010.

AVELLAR, José Maria. **A filosofia do Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1827.

BHABA, Homi K. **O local da cultura**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: Editora UNB, 2004.

BRASIL. **Lei, n. 6.001**, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o estatuto do índio. Presidência da República, Brasília, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm). Acesso em: 7 mar. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 7 de março de 2018.

BRASIL. **Decreto 5.051**, de 19 de abril de 2004. Dispõe sobre a Convenção 169 a Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=DECRETO+5051&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>. Acesso em: 7 de março de 2016.

BRASIL. Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoess/povos-indigenas-isolados-e-de-recente-contato>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Culturas Híbridas**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Editora USP, 2012.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

PACHECO, Rita de Cássia. **Discurso Indígena**. 1. ed. Dourados: Editora UFGD, 2009.

PEIRANO, Mariza. **A Teoria vivida**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e Povos indígenas**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto do Índio**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

GRUZINSKI, Serge. **O pensamento mestiço**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001

LAPLANTINE, François; NOUSS, Alexis. **A mestiçagem**. Tradução Ana Cristina Leonardo. Lisboa/Portugal: Biblioteca Básica da Ciência e Cultura/Instituto Piaget, 2007.

CHACAROSQUI TORCHI, Gicelma da Fonseca. **Por um cinema de poesia mestiço: o filme Caramujo-Flor de Joel Pizzini e a obra poética de Manoel de Barros**. Tese de Doutorado, PUC/SP. 1998, 177 p.

# **QUESTÕES AMBIENTAIS TRANSFRONTEIRIÇAS: UMA ANÁLISE SOBRE O CONSUMO DE ÁGUA VIRTUAL EM MATO GROSSO DO SUL**

*Adriana Kirchof de Brum  
Celso Correia de Souza  
Daniel Massen Frainer*

## **INTRODUÇÃO**

O debate sobre o desenvolvimento sustentável tem ganhado notoriedade por parte dos governos, entidades civis e empresas. Em grande parte essa discussão decorre das necessidades crescentes de demanda frente à escassez dos recursos naturais, bem como da intensificação dos impactos ambientais provocados pelo homem.

O conceito dominante de desenvolvimento sustentável consiste em mensurar como o planeta pode proporcionar recursos suficientes para assegurar o bem-estar das pessoas nas mais diversas regiões e de maiores parcelas da sociedade.

Nesse particular, destaca-se a análise da capacidade de atendimento da demanda direta e indireta do uso da água doce, desafio esse que tem se demonstrado cada vez maior, haja vista a necessidade crescente de abastecimento nos centros urbanos, fortemente associado à degradação do meio ambiente.

Embora o planeta Terra seja constituído por 71% de água, boa parte desse volume não é apropriado para o consumo direto. De acordo com a FAO (2007), 1,400 milhões de km<sup>3</sup> é o volume total de água disponível no mundo. Desse volume, 2,7% representa a parcela de “água doce”, que pode ser utilizada no consumo humano (beber, cozinhar, higiene), na agricultura e na indústria. Além do mais, desse total de água doce, 0,26% é considerada de fácil acesso (rios, lagos e represas), em que apenas 0,002% é de água potável.

Conforme o Banco Mundial (2014), os recursos hídricos do Brasil representam 12,8% das reservas de água doce do mundo. No entanto, a distribuição espacial destes encontra-se distribuída de forma desigual no território nacional. A maior concentração dos recursos hídricos superficiais ocorre na bacia Amazônica (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Amapá e em parte do Pará e do Mato Grosso), em contraposição aos estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), os quais apresentam menor disponibilidade hídrica superficial (ANA, 2013).

O consumo e alocação da água possuem características próprias e variam de acordo com a estrutura produtiva e a configuração geográfica e temporal de cada região. Geralmente em regiões caracterizadas pela agropecuária, o uso da água no processo de produção torna-se mais intensivo, de maneira a refletir de forma mais intensa na utilização dos recursos naturais. A ideia de “água virtual” baseia-se no conceito de água embutida, e tem despertado interesse crescente em diversas partes do mundo a partir de publicações sobre o tema com o objetivo de demonstrar a importância da gestão da água (HOEKSTRA; HUNG, 2002; HOEKSTRA, 2011).

A abordagem acerca do conceito de “água virtual” possibilita a mensuração do seu saldo decorrente do comércio internacional entre o estado de Mato Grosso do Sul e o resto do mundo, de modo a verificar se se encontra superavitário ou deficitário em relação aos principais produtos que são comercializados com outros países.

Os cálculos envolvidos nas estimativas do volume de comercialização de água virtual, no entanto, são complexos. Para estimar esses valores

deve-se considerar a água envolvida em toda a cadeia de produção, assim como as características específicas de cada região produtora. Nesse sentido, a concepção de “água virtual” está relacionada intimamente ao conceito de “pegada hídrica”, pois é necessário perseguir os passos e etapas do processo de produção, avaliando detalhadamente cada elemento.

Para o cálculo da pegada hídrica, considera-se o somatório da pegada hídrica direta (uso direto consumo e poluição da água no processo produtivo) e indireta (uso indireto do consumo e poluição da água no processo produtivo), utilizada na produção de determinado bem ou serviço. O uso indireto da água é calculado multiplicando-se todos os produtos consumidos por suas respectivas pegadas hídricas.

Mato Grosso do Sul, assim como o restante do Brasil, é um importante produtor de produtos agropecuários, assumindo posição de destaque, não somente na economia nacional, mas também no comércio exterior. Segundo o IBGE (2013), em 2013 o setor agropecuário foi responsável por 5,7% do PIB brasileiro. Em conformidade com o MAPA (2015), nesse mesmo ano as exportações do setor agropecuário atingiram 34,76% do total das exportações brasileiras, enquanto as importações deste segmento representaram apenas 5,21%, o que contribui para gerar um saldo positivo na balança comercial do setor.

Considerando que a água é um importante insumo necessário para a produção agropecuária, e que o Mato Grosso do Sul destaca-se na produção e exportação, em larga escala, de produtos desse setor, surgem alguns questionamentos. O balanço de “água virtual” sul-mato-grossense é superavitário ou deficitário? Quais atividades de exportação possuem maior participação no consumo de “água virtual”?

Busca-se com o desenvolvimento do presente capítulo fazer um balanço relativo à “água virtual” presente nas relações de comércio internacional de produtos exportados e importados durante o ano de 2013 entre o Mato Grosso do Sul com outros estados e com o resto do mundo. Para atingir o objetivo aqui proposto, será estimada a balança de “água virtual” para determinados produtos agropecuários e industriais selecionados.

## 2. MATERIAL E MÉTODOS

### 2.1. Considerações teóricas sobre o conceito de “água virtual”

Segundo Allan (2003), o termo “água virtual” foi introduzido a partir de meados de 1980, por meio da designação de “água embutida” pelo economista israelense Gideon Fishelson. Desde então, as discussões acerca do tema se destacam cada vez mais entre economistas, ambientalistas e instituições de Estado.

A partir da década de 1990, o termo “*água virtual*” passou a ser muito mais divulgado com as publicações de Hoekstra. De acordo com Hoekstra e Hung (2002), entende-se como água virtual a quantidade total de água utilizada no processo de produção de um produto agrícola ou industrial. Os autores destacam que um país com escassez de água pode necessitar importar produtos intensivos em água e exportar produtos menos intensivos nesse recurso, o que implica necessariamente em exportação e importação de água na forma virtual.

Cabe destacar a diferença entre os conceitos de pegada hídrica e água virtual. Segundo Hoekstra et al. (2011), enquanto “pegada hídrica” refere-se ao tipo da água utilizada no processo produtivo (verde, azul, cinza), “água virtual” possui um significado mais restrito, e refere-se à quantidade de água embutida em um produto. Dessa forma, esse conceito melhor retrata o contexto internacional, ao abordar o volume de água na forma virtual decorrente da exportação ou importação de um produto, que é o objeto de estudo do presente trabalho.

Usamos o termo ‘água virtual’ no contexto internacional (ou inter-regional) de fluxos de água virtual. Se um país (ou região) exporta/importa um produto, ele está exportando/importando água de modo virtual. Neste contexto, pode-se falar sobre a exportação ou importação da água virtual ou, de forma mais geral, sobre os fluxos ou o comércio de água virtual (HOEKSTRA et al., 2011, p. 42).

Por outro lado, entende-se por pegada hídrica de um produto a soma das pegadas azul, verde e cinza, diferentemente do cálculo da água

virtual, que considera apenas o total da quantidade de água utilizada no processo, sem observar, separadamente, o volume de cada tipo utilizado (azul, verde e cinza).

De acordo com Hoekstra et al. (2011), a pegada hídrica azul refere-se ao volume total da água azul presente no produto e utilizada no processo produtivo deste. A água azul diz respeito à água doce superficial, dos rios e lagos que se encontram na superfície terrestre e subterrânea, aquela que está no subsolo ou podem ser descritas como umidade de solo.

A água verde é aquela relacionada à precipitação no continente, que não escoar ou não repõe a água subterrânea, mas é armazenada no solo ou permanece temporariamente na superfície do solo ou na vegetação. Eventualmente, essa parte da precipitação evapora ou é transpirada pelas plantas. Sendo assim, a pegada hídrica verde relaciona-se ao volume de água proveniente da chuva que foi consumida ao longo do processo produtivo.

A pegada hídrica cinza é definida como sendo a quantidade de água limpa necessária para diluir a água poluída, que resulta do processo produtivo de um determinado produto, até que esta fique dentro dos níveis aceitáveis.

Quando considerado por tonelada de produtos, destacam-se entre mercadorias com relativas elevadas pegadas de água: café, chá, cacau, tabaco, especiarias, castanhas, borracha e fibras. Para culturas alimentares, a pegada hídrica média global por tonelada de culturas aumenta a partir de culturas de açúcar (cerca de  $200 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), legumes ( $300 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), raízes e tubérculos ( $400 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), frutas (cerca de  $1000 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), cereais (cerca de  $1600 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), oleaginosas (cerca de  $2400 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ) e leguminosas (cerca de  $4000 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ) (MEKONNEN; HOEKSTRA, 2010)

No entanto, a pegada de água varia de acordo com a safra e pode revelar-se bastante heterogênea da média global para regiões específicas. As variações da pegada hídrica de determinadas culturas entre países ou regiões ocorrem, principalmente, devido às diferenças de produtividade. Após calcular as pegadas de água por tonelada de cereais na Europa verificou-se uma variação entre o Norte ( $637 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ) e Leste ( $654 \text{ m}^3\text{t}^{-1}$ ), desse

continente para o mesmo tipo de cultura. Da mesma forma, em muitas partes da África, com a exceção da África do Sul, as pegadas hídricas das culturas de cereais são elevadas (MEKONNEN; HOEKSTRA, 2010).

## **2.2. Mato Grosso do Sul: características territoriais**

### **2.2.1. Aspectos ambientais e hídricos de Mato Grosso do Sul**

Localizado na Região Centro-Oeste do Brasil, o estado de Mato Grosso do Sul abrange três importantes biomas brasileiros: o Cerrado, a Mata Atlântica e o Pantanal. O Cerrado é um tipo de savana que ocorre no Brasil onde se destaca a presença, em diferentes proporções, de formações herbáceas, arbustivas e arbóreas. Esse bioma ocupa mais de 205,9 milhões de hectares na porção central do Brasil, e representa o segundo bioma brasileiro em termos de riqueza de biodiversidade ainda que em avançado grau de devastação (INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS, 2016).

A Mata Atlântica corresponde 13,04% do território nacional e encontra-se localizada principalmente ao longo da costa litorânea que vai do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul. Apresenta uma variedade de formações de ecossistemas florestais com estrutura e composições florísticas bastante diferenciadas, acompanhando as características climáticas da região onde ocorre (INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS, 2016). Cerca de 70% da população brasileira vive no território da Mata Atlântica, as nascentes e mananciais abastecem as cidades, esse é um dos fatores que tem contribuído com os problemas de crise hídrica, associados à escassez, ao desperdício, à má utilização da água, ao desmatamento e à poluição, fato que corrobora com a degradação desse ecossistema.

O bioma Pantanal é considerado uma das maiores extensões úmidas contínuas do planeta. No Brasil é considerado o de menor extensão territorial com uma área aproximada de 150.355 km<sup>2</sup>, ocupando assim 1,76% da área total do território brasileiro. O Pantanal sofre influência direta de três importantes biomas brasileiros: Amazônia, Cerrado e Mata

Atlântica. Além disso, sofre influência do bioma Chaco (nome dado ao Pantanal localizado no norte do Paraguai e leste da Bolívia). No entanto, esse bioma vem sendo muito impactado pela ação humana, principalmente em decorrência da atividade agropecuária, caracterizada pelo uso extensivo de grandes áreas de pastagens (MMA, 2016).

No que se refere às características hídricas, o território sul-matogrossense encontra-se localizado em posição estratégica, cercado por duas grandes bacias hidrográficas formadas pelos rios Paraná (a leste) e Paraguai (a oeste), que ilustram, além da riqueza desse bioma, suas possibilidades de integração por meio de hidrovias com estados e países vizinhos. Como principal divisor de águas entre essas duas importantes bacias, situam-se a Serra das Araras, a Serra de Camapuã e parte da Serra de Maracaju (Figura 1).

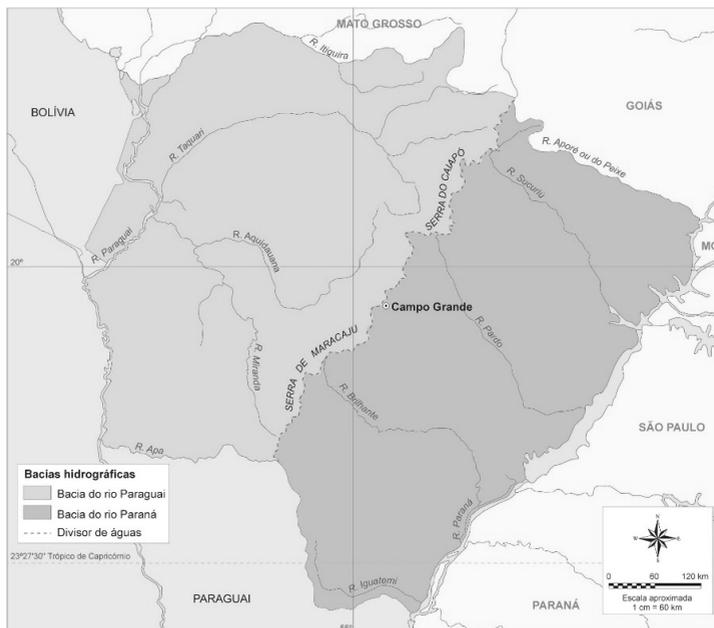


FIGURA 1 – BACIAS HIDROGRÁFICAS DO RIO PARANÁ E RIO PARAGUAI DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

FONTE: Imasul (2014)

A bacia hidrográfica do Rio Paraná é constituída de chapadões, planaltos e vales. Conforme ilustra a Figura 1, destacam-se entre seus afluentes os rios Quitéria, Aporé ou do Peixe, Sucuriú, Verde, Pardo, Ivinhema, Amambai, Santana e Iguatemi. Essa bacia destaca-se pelo potencial hidrelétrico, em parte já aproveitado, como é o caso do Rio Pardo, onde está implantada a Usina de Salto Mimoso, e do Rio Paraná, onde destacam-se as Usinas de Jupia e Ilha Solteira, integrando o Complexo Urubupungá. Encontra-se também nessa região a Usina de Porto Primavera na fronteira com o estado de São Paulo.

No que tange à bacia hidrográfica do Paraguai, destacam-se, além do próprio Rio Paraguai, que é um rio de planície com condições de navegabilidade em cerca de 90% do seu curso (SEMAC, 2010) os rios Correntes, Taquari, Nabileque, Aquidauana, Miranda, Negro e Apa. O potencial hidrelétrico é pequeno, comparado com a bacia do Paraná, verificando-se apenas usinas de pequeno porte, como as de São João I e São João II, no Rio São João; São Gabriel do Oeste, no Rio Coxim, e César Galvão, no Rio Taquarizinho.

Destaca-se ainda o sistema de águas subterrâneas ou sistemas aquíferos identificados por dois grandes grupos de rochas, as sedimentares, definindo os aquíferos porosos, e as ígneas-metamórficas, que constituem os aquíferos fraturados ou de fissuras. Os aquíferos porosos ocorrem nas bacias sedimentares do Paraná e do Pantanal e os fraturados, no embasamento cristalino e em uma formação da Bacia do Paraná (SEMAC, 2010).

O Estado de Mato Grosso do Sul possui oito unidades aquíferas: Sistema Aquífero Cenozóico; Sistema Aquífero Bauru; Sistema Aquífero Serra Geral; Sistema Aquífero Guarani; Sistema Aquífero Aquidauana -Ponta Grossa; Sistema Aquífero Furnas; Sistema Aquífero Pré-cambriano Calcários e Sistema Aquífero Pré-cambriano.

Em termos de distribuição percentual em área, os aquíferos Bauru e Cenozóico são os de maior área de afloramento, ambos aquíferos livres, com, respectivamente, 37% e 27% da área total de Mato Grosso do Sul. A distribuição na região hidrográfica do Paraná mostra a importância dos aquíferos Bauru e Serra Geral, com 75% e 24% de área, respectivamente,

além do Aquífero Guarani, com área de afloramento de apenas 0,1% da área dessa região hidrográfica.

A região hidrográfica do Paraguai caracteriza-se por maior diversidade de afloramentos de aquíferos, sendo a de maior expressão em área o Aquífero Cenozóico, com 51% da área dessa região hidrográfica, seguido pelo Aquífero Pré-cambriano, com 12%, pelos aquíferos Guarani e Pré-cambriano Calcários, com 12%, o Aquífero Aquidauana Ponta Grossa, com 9%, o Aquífero Serra Geral, com 6% e os aquíferos Furnas e Bauru, com aproximadamente 3% da área. É importante ressaltar que nesta região hidrográfica, tais aquíferos não se encontram sobrepostos.

### **2.2.2. Aspectos produtivos e de comércio exterior de Mato Grosso do Sul**

A atividade econômica sul-mato-grossense encontra-se assentada na agroindústria, potencializada pelo uso dos seus recursos naturais, dos solos agricultáveis, da abundância de matéria prima, dos benefícios fiscais, da configuração de novos eixos logísticos, apostando na ampliação e modernização da produção agropecuária e industrial, centrada nas culturas de grãos e na pecuária de corte. A pecuária de corte foi muito incrementada a partir do início da década de 1990, devido à atração de investimentos nos setores da avicultura, da suinocultura de corte, beneficiamento de grãos e indústrias nas áreas de carne e leite, entre outros.

Apesar dessa nova dinâmica, o estado de Mato Grosso do Sul caracteriza-se por ter uma economia de base agropastoril, cujas atividades de extração vegetal, pecuária e agricultura encontram-se presentes desde o início da ocupação do seu território. O estado possui forte vocação agrícola, destacando-se entre os maiores produtores de grãos do Brasil, com elevada produção e produtividade principalmente nas culturas de soja, milho e cana de açúcar (Tabela 1).

TABELA 1 – PRODUÇÃO DAS PRINCIPAIS CULTURAS AGRÍCOLAS DE MATO GROSSO DO SUL – 2005-2013 (EM TONELADAS)

Produção	2005	2010	2015
	(t)	(t)	(t)
<b>Soja</b>	3.686.132	5.340.462	7.305.608
<b>Milho</b>	1.305.741	3.782.946	9.552.500
<b>Arroz</b>	225.350	142.668	99.287
<b>Algodão</b>	203.391	149.369	137.724
<b>Trigo</b>	129.683	74.207	31.769
<b>Sorgo</b>	19.004	31.937	47.540
<b>Cana de açúcar</b>	9.513.818	34.795.664	51.222.400

FONTE: Dados da pesquisa a partir de IBGE (2016)

Em relação à pecuária, o estado sul-mato-grossense destaca-se pela criação de bovinos, aves, suínos, equinos, ovinos, muares, caprinos e bubalinos. Os segmentos da pecuária desempenham expressivo papel na ocupação econômica e produção de carnes e outros produtos de origem animal, como lácteos, couro e ovos. Em Mato Grosso do Sul destacam-se, especificamente, as atividades de bovinocultura (cerca de 21 milhões de cabeças em 2014, segundo dados do IBGE) e avicultura (cerca de 1,3 bilhões de cabeças no mesmo ano) (IBGE, 2014).

No que tange ao comércio internacional, o Mato Grosso do Sul vem apresentando desempenho satisfatório ao longo dos anos, sobretudo a partir do processo de abertura da economia brasileira. Os dados mostram que, no início dos anos de 1990, o estado tinha um intercâmbio comercial (somatório das exportações mais importações) de, aproximadamente, US\$ 185 milhões no âmbito do comércio internacional, já em 2013 esse fluxo comercial somava um montante de US\$ 10,8 bilhões.

TABELA 2 – EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES POR FATORES AGREGADOS, 2003-2013, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Período	Exportações (US\$ 1000 FOB)		Importações (US\$ 1000 FOB)	
	Básicos	Industrializados	Básicos	Industrializados
2003	369.237	129.102	388.494	104.374
2004	435.204	209.550	593.416	178.537
2005	880.866	268.256	814.085	265.927
2006	730.403	273.337	1.296.313	429.524
2007	994.777	300.630	1.554.709	635.179
2008	1.691.621	401.713	2.797.986	884.580
2009	1.337.687	599.215	1.682.464	1.007.766
2010	1.916.391	1.043.435	2.262.797	1.119.865
2011	2.443.236	1.471.022	2.906.857	1.562.210
2012	2.647.522	1.563.133	3.468.320	1.645.651
2013	3.391.806	1.864.181	3.921.233	1.734.296

FONTE: Dados da pesquisa a partir de SEMADE, 2015

Por meio da Tabela 2, verifica-se que existe uma maior participação dos produtos básicos sobre as exportações do MS. Embora as exportações dos produtos industrializados têm apresentado uma tendência de aumento, passando de uma participação de aproximadamente 25% em 2003 para aproximadamente 36% sobre o total das exportações sul-mato-grossenses em 2013, todas essas exportações estão relacionadas a atividades do agronegócio.

Destacaram-se entre os principais produtos exportados em 2013: soja “in natura” (23%), pasta química de madeira (19%), carnes desossadas de bovinos, congeladas (9,5%), outros açúcares de cana (9,5%), milho “in natura” (8,2%), minérios de ferro (7,5%), e demais produtos (23,3%) (SEMADE, 2015).

No que se refere aos principais destinos de exportação dos produtos do estado, destaca-se a Ásia responsável pela maioria absoluta da compra dos produtos exportados (48,33%) pelo MS. Nesse cenário destaca-se a

China como o principal parceiro comercial sul-mato-grossense no mercado internacional, e que foi responsável, em 2013, por 28,23% de todo o faturamento das exportações de Mato Grosso do Sul. Destacaram-se entre os produtos comercializados a celulose, pedaços e miudezas comestíveis congelados de galos e galinhas e o açúcar. Além da China, a União Europeia apresenta posição de destaque ocupando a segunda posição no ranking (15,3%) das exportações de MS. Tendo a Holanda destacado-se como maior parceiro comercial, e, na sequência, a Itália. (MDIC, 2014).

Por outro lado, na pauta de importações, os itens mais representativos são: gás natural, produtos do cobre, material elétrico, cloreto de potássio, têxteis e tecidos, carnes desossadas de bovinos, máquinas e equipamentos, adubos e fertilizantes (SEMADE, 2015).

Em se tratando da origem das importações sul-mato-grossenses, destacam-se os países da América Latina, sobretudo a Bolívia, de onde se importa o gás natural, representou cerca de 60% do volume total importado em 2013. Entre outros itens representativos das importações desse estado destacam-se produtos do cobre, material elétrico, cloreto de potássio, têxteis e tecidos, carnes desossadas de bovinos, máquinas, adubos e fertilizantes (SEMADE, 2015).

## **2.3. Metodologia e fonte de dados**

### **2.3.1 Mensuração da água virtual na composição da balança comercial sul-mato-grossense**

Metodologicamente, este trabalho baseia-se em uma pesquisa descritiva com levantamento e tabulação de dados secundários referentes ao ano de 2013, obtidos junto a fontes como: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (Semade/MS); Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC) e; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para o cálculo da economia de água relacionada ao comércio internacional, utilizou-se o modelo proposto por Hoekstra et al. (2011), equação (1).

$$En[p] = (Ti[p] - Te[p]) \times PHprod[p] \quad [volume \times tempo^{-1}] \quad (1)$$

Onde:  $PHprod[p]$  é a pegada hídrica [volume×(unidade de produto)<sup>-1</sup>] do produto  $p$  no país em questão,  $Ti[p]$  o volume do produto  $p$  importado (unidade de produto×tempo<sup>-1</sup>) e  $Te[p]$  o volume do produto exportado (unidade de produto×tempo<sup>-1</sup>).

A pegada hídrica dos produtos utilizados para estimar as balanças de água virtual propostas pelo estudo encontra-se disponível em Mekonnen e Hoekstra (2010), tendo como base o período de 1996 a 2005. Nesse ponto, é importante que sejam feitas algumas observações: i) são considerados apenas os produtos para os quais há informações a respeito da quantidade de sua água virtual; ii) entre os produtos de origem agropecuária foram consideradas as categorias da soja, milho, aves e ovos, bovinos, leite e outros produtos da lavoura. Entre os produtos industrializados destacam-se: bovino industrializado, carnes de aves frescas, refrigeradas ou congeladas, pescado industrializado e, produtos do laticínio e sorvetes. Nas atividades referentes ao cultivo da cana e criação de suínos não constaram dados tanto de exportação quanto de importação; iii) a informação relativa à pegada de água embutida na elaboração dos produtos como um todo diz respeito à média sul-mato-grossense para produtos de origem vegetal; iv) a informação relativa à pegada de água embutida na elaboração dos produtos como um todo diz respeito à média brasileira para produtos de origem animal e industrial; e v) o cálculo do balanço de água virtual foi realizado a partir do valor agregado dos produtos.

Faz-se necessário destacar uma diferenciação entre a balança de água virtual proposta por este trabalho e a balança comercial como se conhece. Enquanto que as exportações são positivas e as importações negativas, neste trabalho as exportações passam a ser negativas, pois representam “saída” de água do estado e as importações se tornam positivas, pois caracterizam “entrada” de água no estado.

### 2.3.2. Matriz insumo-produto

O uso de modelos de insumo-produto em questões relacionadas à água tem ganhado notoriedade na bibliografia internacional. Duarte e Yang (2011) utilizam a metodologia de insumo-produto como método de análise dedicada a estudar questões referentes aos recursos hídricos, em suas diversas aplicações: captação, lançamento de poluentes, comércio de água virtual, pegada hídrica, “água azul”, demanda por água, entre outros. Por sua vez, Wiedmann et al. (2007) realizou uma análise mais ampla dos modelos de insumo-produto publicados até então e aplicados em estudos sobre recursos naturais, inclusive água, destacando a importância dos modelos multirregionais.

A matriz de insumo-produto decompõe os fluxos entre as atividades econômicas e os fatores primários, descrevendo a estrutura interna de cada setor produtivo e do conjunto da economia. Dessa forma, torna um instrumento importante para avaliar as interdependências entre os setores produtivos, possibilitando identificar os requerimentos de água para a produção e posterior consumo, podendo definir os efeitos sobre o comércio de água virtual. Além disso, ela também possibilita medir o impacto de políticas públicas, auxiliando no planejamento econômico.

A equação (1) pode ser escrita em forma matricial como:

$$Ax + y = x \quad (1)$$

Sendo  $A$  é a matriz de coeficientes diretos de insumo de ordem  $(n \times n)$  e  $x$  e  $y$  são vetores colunas de ordem  $(n \times 1)$ .

Resolvendo a equação (2), é possível se obter a produção total que é necessária para satisfazer a demanda final equação (3).

$$x = (I - A)^{-1} y \quad (2)$$

Sendo  $(I - A)^{-1}$  é a matriz de coeficientes diretos e indiretos, ou a matriz de Leontief. Fazendo  $B = (I - A)^{-1}$ , o elemento  $b_{ij}$  deve ser interpretado como sendo a produção total do setor  $i$  que é necessária para produzir uma unidade de demanda final do setor  $j$ .

Se houver um aumento da demanda por produtos de determinado setor  $j$ , o impacto inicial corresponderá exatamente ao aumento da produção deste setor. Essa variação está refletida no primeiro termo  $I$  do somatório  $(I + A + A^2 + A^3 + \dots + A^n)$ . Mas, para aumentar a produção, o setor  $j$  demandaria insumos dos demais setores, segundo a proporção estabelecida pela coluna  $j$ . Pré-multiplicando o vetor da variação da demanda pela matriz  $(I - A)^{-1}$  chega-se ao seguinte resultado: o setor  $j$  teria um aumento de produção correspondente à variação da demanda mais o valor necessário de insumo demandado pelo próprio setor em função do aumento da demanda final. Todos os demais setores que fornecem insumos ao setor  $j$  também teriam suas produções alteradas. O acréscimo seria correspondente à variação da demanda vezes o coeficiente técnico  $a_{ij}$ .

### 3. RESULTADO E DISCUSSÃO

#### 3.1. Balança de água virtual

De acordo com os resultados obtidos, o estado de Mato Grosso do Sul apresentou-se como exportador líquido de água virtual para os produtos selecionados, no ano de 2013. Para a análise da balança de água virtual, considerou-se dois grupos de produtos: o agropecuário abrangendo a coleta de informações de atividades ligadas ao plantio da soja e milho, e o da criação e produção de produtos de origem animal. No segmento de industrializados considerou-se a produção de derivados da carne e leite obtidos por meio de algum tipo de processamento fabril.

TABELA 4 – BALANÇA DE ÁGUA VIRTUAL DE MATO GROSSO DO SUL, POR M<sup>3</sup>/MIL TONELADAS, EM 2013

Produto	Exportação t	Importação t	Saldo t	Peg. Água m <sup>3</sup> (água)×t <sup>-1</sup>	Água Virtual
<b>AGROPECUÁRIO</b>					
Soja	-2.279.961,4	65.904,1	-2.214,1	2.544	-5.632.561,6
Milho	-1.851.006,9	11.286,4	-1.839,7	2.970	-5.463.969,8
Aves e ovos	-79,1	0	-0,1	2.295	-181,4
Bovinos	-293,0	0	-0,3	8.115	-2.377,4
Leite	-2.712,6	24,0	-2,7	2.572	-6.915,2
Outros produtos da lavoura	-380,2	2.681,8	2,3	5.562	12.801,3
<b>INDUSTRIALIZADO</b>					
Bovino industriali- zado	-15.275,6	15.180,7	-0,1	1.6879,0	-1.601,8
Aves frescas, cong. e refrigeradas	-138.880,3	415,7	-138,5	4.204,0	-58.2105,0
Laticínios e sorvetes	-1,3	68,0	-0,1	4.908,0	-340,2

FONTE: Dados da pesquisa a partir de dados MDIC (2016) e Hoekstra et al. (2011)

Conforme dados da Tabela 3, entre os principais produtos exportadores de água para o resto do mundo destacam-se, no setor agropecuário, a soja e o milho e, no setor industrial, as atividades ligadas ao beneficiamento de aves frescas, congeladas e refrigeradas. Isso indica que o estado exporta mais produtos que utilizam, em seu processo produtivo, um volume maior de água, comparativamente aos produtos importados em questão.

Levando-se em consideração o destino das exportações de Mato Grosso do Sul, destacam-se entre os principais importadores de água virtual do estado a Ásia (exclusive Oriente Médio) e a Europa. No entanto, MS destaca-se como importador de água no segmento de outros produtos da

lavoura, considerando-se a entrada de grãos de feijão, sobretudo importados da Bolívia, sementes de gergelim importadas da Índia e plantas medicinais e afins compradas do Chile, China, Egito e Índia.

Cruzando-se a produção dos principais produtos comercializados por Mato Grosso do Sul, verifica-se que a região maior exportadora de água virtual concentra-se no eixo centro-sul do estado, nas regiões de Cerrado. A produção de soja concentra-se nas áreas de planejamento da Grande Dourados e Sul-Fronteira, destacando-se entre os municípios produtores, os municípios de Maracaju, Dourados, Douradina, Fátima do Sul, Laguna Carapã, Aral Moreira, Deodópolis, Rio Brilhante, Sidrolândia, Itaporã e Ponta Porã. A cultura do milho concentra-se na região sudoeste do estado, abrangendo as microrregiões de Bodoquena, Dourados e Iguatemi.

Destacam-se também como regiões produtoras do milho e soja as regiões localizadas sobre as microbacias hidrográficas do Rio Ivinhema, Amambai e Iguatemi, pertencentes à Bacia do Paraná.

### **3.2. ANÁLISE DA MATRIZ INSUMO PRODUTO E A PROSPECÇÃO DE CENÁRIOS**

Com as quantidades de exportações dos produtos selecionados, junto à matriz insumo-produto de Mato Grosso do Sul de 2013, podemos traçar alguns cenários variando as quantidades de exportações dos produtos, que, por sua vez, dar-nos-ão a dimensão dos produtos produzidos e, por consequência, do papel da água na economia sul-mato-grossense.

Primeiramente, faz-se necessário elucidar a importância dos produtos (sobretudo a soja e o milho) tratados neste trabalho, adotando-se para isso os índices normalizados de Rasmussen (RASMUSSEN, 1956; HIRSCHMAN, 1958) provenientes da matriz insumo-produto do estado de Mato Grosso do Sul, de 2013. Esse índice permite identificar o poder de dispersão de um setor  $j$  nas demais indústrias, ou seja, o incremento total (direto e indireto) na produção setorial dessas demais indústrias em atender a um incremento na demanda final do setor  $j$ . É representado formalmente como:

$$\frac{\frac{1}{n} \sum_j b_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_i \sum_j b_{ij}} \quad (i, j = 1, 2, \dots, n) \quad (3)$$

onde b = os elementos da matriz .

TABELA 4 – ÍNDICES DE RASMUSSEN NORMALIZADOS, SETORES SELECIONADOS DE MATO GROSSO DO SUL, EM 2013

<b>Produtos</b>	<i>Para trás</i>	<i>Para frente</i>
Agricultura sem a soja e o milho	0,942	1,432
Milho em grão	0,893	0,847
Soja em grão	0,909	1,469
Pecuária e pesca	1,166	1,049
Fabricação de óleos vegetais – exceto milho	1,476	0,972
Fabricação de óleo de milho e rações	1,603	0,796
Celulose e produtos de papel	1,137	0,959

FONTE: Elaborado pela autora a partir de Rasmussen (1956) e Hirschman (1958)

O índice de Rasmussen para frente é calculado a partir da soma das linhas da inversa da matriz  $(I - A)$ , sendo posteriormente normalizado para fins de melhor interpretação. Na tabela anterior, temos que índices maiores que 1 são produtos significativamente fornecidos para as demais cadeias produtivas. Nos índices “para trás” – soma das colunas – temos o inverso, ou seja, a compra dos produtos pelos setores. Quando ambos são maiores que 1 temos então caracterizado um “setor-chave” na economia.

Focando nos produtos em questão neste trabalhado, temos a soja em grão como um produto estimulador de outros setores (para frente), bem como a fabricação de seus óleos como setor-chave, com índice para trás e para frente de 1,46 e 1,43, respectivamente. Os produtos da pecuária e pesca, que por sua vez é onde estão as aves e ovos, bovinos, leite e demais derivados industrializados, também se caracteriza um setor-chave para o MS, com índices maiores que 1. No entanto, em relação ao milho, temos

apenas o índice para trás, significativo para a fabricação de óleos e rações, não apresentando ligações para trás ou para frente para grãos in natura.

Nesse contexto, temos que políticas econômicas de incentivo aos produtos industrializados são mais eficientes em termos de dinamização econômica dos que os produtos primários, que, por sua vez, possuem uma pegada de água virtual menor que os produtos primários (com exceção do bovino industrializado, que possui consumo de água alto se comparado aos outros produtos). Para exemplificar, podemos fazer um exercício simples de simulação, analisando as consequências ao longo das cadeias produtivas, bem como do consumo de água virtual adjacente a todo o processo.

Supõe-se, por exemplo, um estímulo razoável de 10% na demanda por esses produtos por meio das exportações do MS para o resto do mundo, mantendo as importações constantes. Temos então um novo balança de água virtual conforme dados da Tabela 5:

TABELA 5 – BALANÇA DE ÁGUA VIRTUAL DE MATO GROSSO DO SUL, POR M<sup>3</sup>/MIL TONELADAS, EM 2013, AUMENTO DE 10% NAS EXPORTAÇÕES

Produto	Exportação	Importação	Saldo	Peg. água m <sup>3</sup> (á- gua)×t <sup>-1</sup>	Água virtual
	t	t	t		
<b>AGROPECUÁRIO</b>					
Soja	- 2.507.957,54	65.904,10	-2.442.053,44	2.544,00	- 5.632.561,60
Milho	- 2.036.107,59	11.286,40	-2.024.821,19	2.970,00	- 5.463.969,80
Aves e ovos	- 87,01	0	-87,01	2.295,00	-181,40
Bovinos	- 322,30	0	-322,30	8.115,00	-2.377,40
Leite	-2.983,86	24,00	- 2.959,86	2.572,00	-6.915,20
Outros produtos da lavoura	- 418,22	2.681,80	2.263,58	5.562,00	12.801,30
<b>INDUSTRIALIZADO</b>					
Bovino industrializado	-16.803,16	15.180,70	-1.622,46	16.879,00	-1.601,80

Produto	Exportação	Importação	Saldo	Peg. água $m^3(\text{á-gua}) \times t^{-1}$	Água virtual
	t	t	t		
Aves frescas, cong. e refrigeradas	-152.768,33	415,70	-152.352,63	4.204,00	-582.105,00
Laticínios e sorvetes	-1,43	68,00	66,57	4.908,00	-340,20

FONTE: Dados da pesquisa a partir de dados MDIC (2016)

Como exercício simples, temos que nosso saldo em água virtual também piorou em 10%, contudo houve ganhos significativos no estímulo econômico, uma vez que os produtos industrializados e grande parte dos agropecuários possuem fortes elos com o resto da economia, como demonstrado pelos índices de Rasmussen na Tabela 4.

Tal fato faz-se ainda mais relevante a partir da constatação, como descrito ao longo da caracterização dos recursos hídricos de Mato Grosso do Sul, de que o estado é rico em quantidade de água, sugerindo que, com o uso racional da água no processo produtivo como um todo, o estado pode tornar-se ainda mais forte no mercado internacional com a atual pauta de exportações. Logo, o papel do estado de Mato Grosso do Sul no comércio internacional está bem colocado, uma vez que aproveitamos nossas vantagens comparativas em relação a água sem abdicar de desenvolver as estruturas produtivas locais, como indicado pelos índices de Rasmussen provenientes da matriz insumo-produto.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo se propôs estimar os montantes de usos de água virtual para os principais produtos de exportação de Mato Grosso do Sul no ano de 2013, tendo em vista cenários de crescimento econômico e da participação dessas atividades produtivas no mercado internacional.

A conclusão foi que o Estado é um exportador de água virtual para as atividades agropecuárias, sobretudo aquelas em que possuem maiores

competitividades e produtividade como o milho e soja. Além disso, verifica-se que as regiões de produção maiores exportadoras concentram-se na faixa centro-sul do estado, localizadas principalmente na Bacia do Paraná.

Por meio dos dados levantados, sugere-se a necessidade de elaboração de políticas públicas mais eficazes no controle hídrico com o intuito de promover uso racional das reservas de água doce bem como a redução dos desperdícios de água no processo produtivo de cadeias do agronegócio que se caracterizam pelo elevado índice de pegada hídrica. Sobretudo, políticas econômicas de incentivo aos produtos industrializados que são mais eficientes em termos de dinamização econômica em relação aos produtos primários, e os quais costumam apresentar índices de pegada de água virtual menor que os produtos primários.

## REFERÊNCIAS

ALLAN, J. A. Virtual Water: the water, food and trade nexus, useful concept or misleading metaphor. **IWRA – Water International**, v. 28, n. 1, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.soas.ac.uk>>. Acesso em: mar. 2016.

ANA – Agência Nacional de Águas (Brasil). **Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil**: 2013. Agência Nacional de Águas – Brasília: ANA 2013. Disponível em: <<http://www.arqui-vos.ana.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

BANCO MUNDIAL – **Renewable Internal Freshwater Resources, Total (billion cubic me-ters)**. 2014. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: abr. 2016.

DAMASIO, J.; CARRERA-FERNANDEZ, J.; GARRIDO, J.R., SILVEIRA, A.H.P. Impactos da cobrança pelo uso da água: uma metodologia de avaliação. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. Especial, 2003.

DUARTE, R. YANG, H. Input-Output and water: introduction to the special issue. **Economic Systems Research**. v. 23, n. 4, 2011.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Water at a Glance**. The re-relationship between water, agriculture, food security and poverty. 2007. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acessado em mar. 2016.

FENG, K.; SIU, Y. L.; GUAN, D.; HUBACEK, K. Assessing regional virtual water flows and water footprints in the Yellow River Basin, China: A consumption based approach. **Applied Geography**, n. 32, 2012.

GUILHOTO, J.J. M., et al. **Matriz de Insumo-Produto do Nordeste e Estados**: Metodologia e Resultados. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

HIRSCHMAN, A. **The Strategy of Economic Development** (Cap. 6). Yale University Press: New Haven, 1958.

HOEKSTRA, A. Y.; HUNG, P. Q. Virtual Water Trade: A quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade. **Value of Water Research Report Series**, n. 11, IHE, Delft, The Netherlands, 2002. Disponível em: <<http://www.waterfootprint.org>>. Acessado em mar. 2016.

HOEKSTRA, A.Y. et al. **Manual de Avaliação da Pegada Hídrica**. Estabelecendo o padrão global. Tradução Solução Supernova. Revisão da tradução: Maria Cláudia Paroni. 2011. Disponível em <<http://www.waterfootprint.org>>. Publicado originalmente em 2011 pela Earthscan, Reino Unido. Acessado em mar. 2016.

IBGE. **Produção Agrícola Municipal – PAM**. 2002-2012. Rio de Janeiro: 2013.

IBGE. **Produção Pecuária Municipal – PPM**. Rio de Janeiro: 2014.

IMASUL. **Gestão ambiental em Mato Grosso do Sul**: conceitos e práticas. Eliane Crisóstomo Dias Ribeiro de Barros e Eliane Maria Garcia (Org.). Dourados: Editora Uems, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS. **Bioma Mata Atlântica**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ibflorestas.org.br/bioma-mata-atlantica.html>>. Acessado em jul. 2016.

MAPA. **Projeções do Agronegócio**: Brasil 2014/2015 a 2024/2025, projeções de longo prazo. Brasília, 2015.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (2016). **Estatísticas de Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>. Vários acessos. Acessado em abr. 2016.

MEKONNEN, M. M.; HOEKSTRA, A. Y. The Green, Blue and Grey Water Footprint of Crops and Derived Crop Products. Volume 1: Main Report. **Value of Water Research Report Series**, n. 47, IHE, Delft, The Netherlands, 2010. Disponível em: <<http://www.water-footprint.org>>.

MEKONNEN, M. M. et al. **Manual de Avaliação da Pegada Hídrica**. Estabelecendo o padrão global. Tradução Solução Supernova. Revisão da tradução: Maria Cláudia Paroni. 2011. Disponível em <<http://www.waterfootprint.org>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

MILLER, R. E., BLAIR, P. D. **Input-output analysis: foundations and extensions**. New Jersey: Prentice-Hall, 1985.

MAPA. **Projeções do Agronegócio: Brasil 2014/2015 a 2024/2025, projeções de longo prazo**. Brasília: DF, 2015.

MMA. Ministério do Meio Ambiente, **Pantanal**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/pantanal>>. Acessado em: set. 2016.

PPA/MS. **Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul: 2012-2015**. Diário oficial, ano 33, n. 8092. Campo Grande: 20/12/2011.

RASMUSSEN, P. N. **Studies in Intersectorial Relations** (Cap. 8). Amsterdã: North Holland, 1956.

SCHMITZ, A. P. **Economia regional: ensaios aplicados em economia dos recursos hídricos**. Curitiba: UFPR, 2014.

SEMAC. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia e Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. **Plano estadual de recursos hídricos de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Editora UEMS, 2010.

SEMADE. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul 2015**: Ano base: 2014. Campo Grande, 2015.

WIEDMANN, T.; LENZEN, M. TURNER, K. BARRETT, J. Examining the global environmental impact of regional consumption activities – Part 2: Review of input-output models for the assessment of environmental impacts embodied in trade. **Ecological Economics**, v. 61, 2007.

ZHAO, X.; YANG, H.; YANG, Z.; CHEN, B.; QIN, Y. Applying the Input-Output Method to Account for Water Footprint and Virtual Water Trade in the Haihe River Basin in China. **Environmental Science & Technology**, v. 44, 2010.

## **SOBRE OS AUTORES**

### **Alejandro Balazote**

Possui graduação em Antropologia (1983) e mestrado em Ciências Antropológicas (1984) pela Universidad de Buenos Aires, tendo concluído o doutorado em Antropologia (1995) pela mesma instituição. É professor associado da Universidad de Buenos Aires e professor titular da Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires. Tem experiência na área de Antropologia, com ênfase em Antropologia Econômica.

E-mail: ahdez@colef.mx

### **Caio Cezar Melo Ferri**

Possui graduação em Direito (2015) na Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul e mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (2018) pela Universidade Federal da Grande Dourados. Realiza pesquisa nas seguintes temáticas: populações indígenas, direito constitucional e direitos humanos.

E-mail: ferricaio@gmail.com

### **Celso Correia de Souza**

Possui graduação em Matemática pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Penápolis (1972); mestrado em Matemática Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (1985) e doutorado em Engenharia Elétrica pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (1994). Tem experiência na área de Probabilidade e Estatística, com ênfase em Probabilidade e Estatística Aplicadas, Otimização e Pesquisa Operacional e Controle Automático de Sistemas.

E-mail: csouza939@gmail.com

## **Daniel Massen Frainer**

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2000), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004) e doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Métodos e Modelos Matemáticos, Econométricos e Estatísticos, atuando principalmente nos seguintes temas: Mato Grosso do Sul, Desenvolvimento Regional, Economia Industrial, Mercado de Trabalho e Meio Ambiente. Desenvolve projetos relacionados com o tema de Matriz de Insumo-Produto Regional.

E-mail: [danielfrainer@gmail.com](mailto:danielfrainer@gmail.com)

## **Gicelma da Fonseca Chacarosqui Torchi**

Possui licenciatura em Letras - Português com ênfase em Literatura Brasileira pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1992), mestrado em Estudos Literários pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2001) e doutorado em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Tem experiência na área de Letras e Artes Cênicas, atuando principalmente nos seguintes temas: estudos de fronteira e cultura, dramaturgia, teoria da literatura, comunicação, semiótica, arte, literatura oral e comparada.

E-mail: [GicelmaTorchi@ufgd.edu.br](mailto:GicelmaTorchi@ufgd.edu.br)

## **Hugo Trincheiro**

Doutor em Antropologia pela Universidade de Buenos Aires (1997). Mestre em Ciências Sociais e Antropologia Social pela Universidade de Uppsala (1983), Suécia; Mestre em Administração Pública pelo Centro de Ensino e Pesquisa Econômica (C.I.D.E.), México (1984). Possui atuação nas seguintes temáticas: Antropologia econômica; relações inter-étnicas; Formações sociais fronteiriças.

E-mail: [www.hectorhugotrinchero.wordpress.com](http://www.hectorhugotrinchero.wordpress.com)

## **Juan Carlos Radovich**

Professor titular da Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Conicet (Buenos Aires, Argentina). Possui mestrado em Ciências Antropológicas (1980), e doutorado na área de Antropologia (2003) pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Realiza estudos nas seguintes temáticas: fronteiras, territórios, migração, populações indígenas e conflitos étnicos.

E-mail: radovich@retina.ar

## **Juan Engelman**

Possui mestrado em Ciências Antropológicas (2012) e é doutorando em Antropologia pela Universidad de Buenos Aires (UBA). É integrante do Projeto Ubacyt (Rede de Ciência e Tecnologia da Universidad de Buenos Aires) e atua nas áreas de populações indígenas e conflitos pela gestão e apropriação dos recursos.

E-mail: jmengelman@hotmail.com

## **Karla Maria Müller**

Possui doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003); mestrado em Comunicação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1997); especialista em Educação de Adultos (1987); graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1982). Tem experiência na área de Comunicação, atuando principalmente nos seguintes temas: comunicação fronteiriça, comunicação e cultura, mídia e fronteira, comunicação e cultura organizacional e comunicação pública, comunicação e práticas socioculturais.

E-mail: kmmuller@ufrgs.br

## **Kellcia Rezende Souza**

Possui graduação em Educação Física pela Universidade Federal de Goiás (2009) e em Pedagogia pela Universidade Metropolitana de Santos (2015). Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (2012). Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp/Araraquara (2017). É professora adjunta da Faculdade de Educação da UFGD. Desenvolve pesquisas sobre as seguintes temáticas: Políticas Educacionais; Direito à educação; Internacionalização e Integração da Educação no Mercosul.

E-mail: KellciaSouza@ufgd.edu.br

## **Lisa Belmiro**

Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade da Grande Dourados (2016). É mestranda no Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos pela mesma universidade e pesquisadora do grupo de Economia Política, Desenvolvimento e Relações Internacionais. Realiza estudos na área de Segurança Internacional e na área de Política Externa Brasileira com ênfase nas relações entre Brasil e União Européia.

E-mail: lisacamara@ufgd.edu.br

## **Lucas Stroppa Lamas**

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso (2016). É aluno do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (2017-2018) e realiza estudos nas áreas de Direitos Humanos, Justiça Ambiental e Sustentabilidade.

E-mail: lucas-lamas@hotmail.com

### **Malena Castilla**

Possui mestrado em Ciências Antropológicas (2013) e é doutoranda em Antropologia pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Acumula experiências na atuação governamental e trabalhos voluntários dedicados ao estudo das seguintes temáticas: educação, saúde, trabalho e mulheres indígenas da Província do Chaco.

E-mail: malenacastilla@gmail.com

### **Maria Teresa Miceli Kerbauy**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara (1968), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979), doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1992) e pós-doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Iberoamérica - Espanha (2011). Tem experiência na área de Políticas Públicas, Governo Local, Gestão Pública, Comportamento Eleitoral e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo e descentralização, representação e participação, poder local, gestão da comunicação, educação, executivo e legislativo, pesquisas eleitorais, sistemas partidários e sistemas eleitorais.

E-mail: kerbauy@travernet.com.br

### **Sebastian Valverde**

Possui doutorado em Antropologia pela Universidad de Buenos Aires (2006). É investigador adjunto do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

E-mail: sebaivalverde@gmail.com

## **Tabita Strassburger**

Doutora em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2018). Período de doutoramento na Universidade Autônoma de Barcelona - UAB. Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos. Graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Realiza pesquisas em processos comunicacionais: epistemologia, midiatização, mediações e recepção, comunicação, cidadania, Educação e Integração da América Latina.

E-mail: [tabita.strassburger@gmail.com](mailto:tabita.strassburger@gmail.com)

## **Thaís Leobeth**

Doutoranda e mestre (2018) pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); graduada em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal do Pampa – Unipampa (2012-2015); bolsista de doutorado pela Capes; integrante do Grupo de Pesquisa Unbral Fronteiras (UFRGS), do Projeto Mídia e Fronteiras - Cartografia dos Estudos no Brasil e do Projeto de Extensão Em dia com a Pesquisa (UFRGS). Tem experiência na área de Comunicação por meio de participação em projetos de pesquisa e extensão e atuação em produção jornalística. Tem interesse especial por estudos voltados à compreensão de fenômenos midiáticos das regiões de fronteiras nacionais do Brasil, relações socioculturais que caracterizam esses espaços e representação do agronegócio na mídia.

E-mail: [thaisleobeth@gmail.com](mailto:thaisleobeth@gmail.com)

## **Tito Carlos Machado de Oliveira**

Possui graduação em Geografia (FUCMT, 1980) e doutorado em Geografia pela Universidade de São Paulo (1994). É professor titular (aposentado) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Tem experiência na área de

Economia e Geografia, com ênfase em Geografia Econômica e Política, atuando nos seguintes temas: fronteira, Mato Grosso do Sul, América Platina, educação e Pantanal.

E-mail: tito.ufms@gmail.com

### **Verônica Maria Bezerra Guimarães**

Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - Unicap (1998). Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2002). Doutora pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável na Universidade de Brasília - CDS/UnB e estágio de doutoramento no Instituto de Investigaciones Sociales da Universidade Nacional Autónoma de México - IIS/Unam (2016). Atua nas áreas de Direito Público, com ênfase em Direito Ambiental, Direito Constitucional e Interesses Difusos e Coletivos; Política e gestão da sustentabilidade.

E-mail: VeronicaGuimaraes@ufgd.edu.br

### **Washington Cesar Shoiti Nozu**

Doutor e mestre em Educação pela UFGD. Especialista em Filosofia e Direitos Humanos pela AVM Faculdade Integrada. Especialista em Educação, licenciado em Pedagogia e bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Desenvolve estudos e pesquisas em Educação e em Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: Educação Inclusiva, Políticas e Gestão da Educação Especial, Estratégias Político-Pedagógicas para a Inclusão Escolar, Organização e Funcionamento do Atendimento Educacional Especializado em Salas de Recursos Multifuncionais, Interface entre Educação Especial e Educação do Campo e Direito à Educação.

E-mail: WashingtonNozu@ufgd.edu.br