

TERRITORIALIDADE DE FRONTEIRA: UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA QUESTÃO FRONTEIRIÇA NO CONTEXTO DO MERCOSUL

Christiano Ricardo dos Santos – UFRGS

kinnyasantos@yahoo.com.br

Aldomar Arnaldo Rückert – UFRGS

aldomar.ruckert@gmail.com

RESUMO

A produção de ideias sobre o desenvolvimento de uma região ocorre em ambiente marcado pelas raízes históricas, pelas configurações políticas, além da própria estrutura física do território. O presente trabalho visa compreender a construção teórica das últimas décadas do século XX e início do século XXI sobre o desenvolvimento de uma territorialidade de fronteira da região platina e analisar as possíveis influências das concepções hegemônicas e suas implicações sobre a organização social regional. Ao propor uma redefinição desta fronteira percebe que fronteira não é apenas uma linha demarcatória da divisa entre dois países, mas demonstra quão complexo é o processo histórico para a formação desta fronteira que envolve inúmeros atores que advém da mobilidade da população marcada pela diferença do imaginário de cada um.

Palavras-chave: fronteira; territorialidade; desenvolvimento regional.

Um novo mapa do mundo está sendo desenhado não só a partir da queda do Muro de Berlim e da extinção oficial da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, mas também através da internacionalização da economia, no marco de profundas mudanças tecnológicas e da formação de grandes blocos de países. As grandes transformações mundiais deste o fim do século XX e início do século XXI impõem uma distribuição peculiar das atividades produtivas vinculadas ao avanço das comunicações e da informática, um movimento populacional específico e uma redefinição do papel do Estado.

Assim sendo, essa dinâmica profundamente alterada pela reestruturação econômica que experimenta o capitalismo a nível internacional gera fenômenos

complexos, tanto de âmbito mundial como local. Aqui podemos colocar a questão da transformação do perfil que estão sofrendo as áreas de fronteira entre os países, pois os traços dos limites político-geográficos ganham tons mais tênues nesse redesenho da cartografia do mundo atual.

As fronteiras aparecem como tema relevante quando procuramos refletir sobre as profundas transformações em curso, em nível mundial, uma vez que constituem espaços particularmente sensíveis, relativamente às repercussões que esses novos processos alcançam em termos de suas dimensões locais. Ao mesmo tempo em que se flexibilizam para aumentar a rapidez dos fluxos econômicos entre os países, elas se contraem para a passagem de fluxos populacionais, em especial das migrações de lugares pobres para lugares ricos, aumentando a tensão entre os povos, num crescendo de conflitos, que se expressam fundamentalmente através das diferenças raciais, religiosas e culturais.

O conceito de fronteira remete à ideia de limite, resultante da afirmação da soberania de um Estado sobre um determinado espaço. Portanto, são os limites político-geográficos que conformam os territórios nacionais, dentro dos quais se organizam os diversos aspectos da vida social e do Estado. A origem da palavra fronteira, encontrada em Neves (1976), permite-nos esboçar uma primeira abordagem do seu significado, que está referido a uma área posicionada frente à outra. Avançando na reflexão, podemos considerar, como Posse (1991), que “a área de fronteira é, na realidade, uma área de transição, dado que, em geral, as influências recíprocas determinam especificidades de comportamento dessa área em relação ao restante dos respectivos países”.

Para Raffestin (1993), a fronteira é caracterizada por três significados, que embora distintos, são coexistentes. Ele nos coloca três funções básicas: legal, de controle e fiscal. Tais funções sinalizam situações re relações e poder instauradas no território (1993, p.168). Como elucida o autor, a fronteira é apenas um subconjunto do limite territorial, este, revelador e um modelo social dotado de uma historicidade.

A territorialidade aqui é uma poderosa estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas através do controle de área. A territorialidade é utilizada em relacionamentos cotidianos e em organizações complexas. Territorialidade é uma

expressão geográfica primária de poder social. Para Robert Sack (1986), a territorialidade é definida como a *“tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica”*. Esta área será chamada de território. Mais uma vez, deve ser enfatizado que um lugar pode ser usado como território em determinado momento e não em outro, isto é, ao criar um território, nós estamos também criando um tipo de lugar.

Portanto, a idéia de limite expressa a conformação de um território onde o Estado exerce a sua função, e a de área fronteira caracteriza-se pela criação de um espaço com potencialidade para produzir uma região com identidade e questões específicas. É importante esclarecermos, também, o significado de zona de fronteira, na tentativa de compreender melhor essas áreas. Trata-se de uma extensão menor, geralmente constituída por núcleos contíguos: são as conurbações que abarcam cidades vizinhas.

No contexto da integração do Cone Sul, certamente a região formada pelas províncias do Uruguai, Argentina e Paraguai e pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná no Brasil, sofreram mudanças de ordem social, econômica e cultural, com a possibilidade de contribuir na definição de um novo perfil de urbanização, principalmente os núcleos de cidades gêmeas como Rivera (URU) e Santana do Livramento (BR), Paso de Los Libres e Santo Tomé (ARG) e de Uruguaiana e São Borja (BR), a tríplice fronteira formada por Puerto Iguazu (ARG), Ciudad del Este (PAR) e Foz do Iguaçu (BR) e as cidades trigêmeas de Bernardo de Irygoen (ARG), Dionísio Cerqueira (BR – Estado de SC) e Barracão (BR – Estado do PR), que poderão assumir um novo papel de áreas caracterizadas como limites geopolíticos para centros regionais.

Na tentativa de apreender as repercussões dos planos de integração nessa região, devemos destacar alguns elementos de sua formação histórica. Trata-se de uma área (a região platina) marcada pela disputa travada pelos dois impérios ibéricos, onde as cidades emergiram de uma conjuntura conflitiva para garantir e até expandir os limites de suas soberanias. Esse espaço fronteiro, foi marcado inicialmente pelo trabalho dos jesuítas, que imprimiram uma cultura própria à região,

desmantelada a partir dos processos de independência que desembocaram na criação dos Estados Nacionais.

As fronteiras do Estado do Rio Grande do Sul com os territórios da Argentina e Uruguai só ficaram estabelecidas em 1801, com a retomada do território das Missões e dos campos neutros estabelecidos pelo tratado de Santo Ildefonso, de 1777. As preocupações dos luso-brasileiros passaram a se voltar para a defesa e vigilância da linha fronteira, criando os embriões de povoamento locais nesta região no início do século XIX.

Outro segmento de fronteira faz parte do contexto histórico chamado *Questão de Palmas* ou *Misiones*, disputa territorial que se deu entre Brasil e Argentina na segunda metade do século XIX. As áreas territoriais disputadas são hoje incorporadas ao oeste catarinense e ao sudoeste paranaense. Posteriormente, uma parte dessa mesma área, foi palco da disputa entre os estados de Santa Catarina e Paraná, disputa essa que ficou conhecida historicamente como a *Guerra do Contestado*. A demarcação da linha-limite internacional sobre o terreno entre o território brasileiro e o argentino se daria somente no início do século XX.

Fronteira e globalização: os conceitos de faixa e zona de fronteira

A globalização e o Mercosul estão afetando as regiões de fronteira. As iniciativas locais nesta zona de fronteira derivam do interesse em afirmar estratégias para o desenvolvimento, em consonância, com as práticas de integração que a contemporaneidade ocasiona. Na realidade, o processo de legitimação política que acompanha a indissociável demarcação limítrofe e emancipação política, imprime uma certa objetividade técnica que não pode ser estendida para o conceito de fronteira e o conjunto de suas relações sociais que estão sob permanente resignificação. As políticas de desenvolvimento regional, voltadas para a zona de fronteira, tem como referência não tratá-las somente como áreas-limite, mas principalmente, considerá-las como áreas de contato e de interação.

Neste ponto, adquire importância a distinção entre zona de fronteira e faixa de fronteira. No primeiro caso, destacam-se os aspectos que a qualificam: um espaço que abriga um alto grau de fluxo e interação entre países o que incide

diretamente na promoção do desenvolvimento regional e da cidadania. Já, a faixa de fronteira pode ser vinculada aos limites territoriais estatais. Dentro da zona de fronteira, são as cidades-gêmeas as áreas de maior apelo no processo de interação intrafronteiriça, de forma que ali a territorialidade é bastante significativa. Assim sendo, são elas o local privilegiado para a implementação de políticas públicas e integratórias, configurando o que podemos denominar de localidades fronteiriças.

O território fronteiriço, produzido pela prática social, passaria a ser percebido como novo ator do desenvolvimento. Os governos locais, seriam levados a estabelecer suas próprias estratégias de renovação para melhoria da qualidade de vida e promoção da integração social. Conforme Haesbaert (2004).

os municípios para oferecer as condições mais vantajosas em termos de subsídios, infra-estrutura, mão-de-obra e imagem, mostram que o espaço – e o território – em vez de diminuir sua importância, muitas vezes amplia seu papel estratégico, justamente por concentrar ainda mais, em pontos restritos, as vantagens buscadas pelas grandes empresas e pela intensificação da diferenciação de vantagens oferecidas em cada sítio (HAESBAERT, 2004, p.187).

Na sociedade atual, a integração das sociedades nacionais tensiona a hegemonia do Estado Nacional e acarretam uma nova interdependência ao vincular econômica e culturalmente as regiões mais remotas. Fronteiras, apresentam características diferenciais e situações de importância variada segundo o grau de integração e interação existente. Depende das relações sociais ali configuradas pelos diferentes tempos históricos, com códigos comuns que lhe dão sentido. Esse espaço fronteiriço, de inter-relações de profundidade histórica e de cotidianos, escapa a limitações politicamente imposta.

Na realidade não é possível afirmar que as fronteiras e os limites estão desaparecendo. No período atual, as zonas de fronteira no Mercosul não são somente espaços de conflitos entre os Estados nem também regiões de uma “irmandade” fluída. São espaços estratégicos, onde tensões são debatidas e processadas pelos movimentos sociais do cenário local.

A complexidade e diversidade dinâmica da fronteira e da identidade fronteiriça contêm em si mesma a delimitação política limítrofe de configuração do Estado-Nacional. Uma identidade complexa, no nosso caso fronteiriço, que abrigaria

na dinâmica da vida cotidiana uma junção de fatores internos e externos; global e local de uma coesão local posta por “múltiplas ordens relacionais” (Moreira, 2006).

Para o entendimento dos cenários contemporâneos que se desenham nas regiões de fronteira torna-se necessário realizar um breve resgate de questões como poder e atores. É de fundamental importância a identificação dos atores envolvidos, dos interesses e o papel desempenhado por atores de escalas variadas, independente do recorte a ser pesquisado.

A articulação fronteiriça passa pela compreensão dos atores, nos âmbitos da sociedade civil e Estado, envolvidos nessas questões de interesses que os motivam em suas diferentes ações. Assim, torna-se fundamental relacionar o papel desses diferentes atores a questão do poder. Raffestin (1993) assevera o território como produto desses diferentes atores sociais, que o produzem por meio de exercício de relações de poder. Na visão de Rückert (2001, p.25) o poder é definido como a “capacidade dos múltiplos atores de propor, desenhar e desencadear políticas econômicas e tecnológicas e novas formas de gestão com incidência estratégica no território”.

Em relação às políticas nacionais para as fronteiras, a cooperação depende quase em todos os casos dos Estados nacionais, desde meados do século XX e reconvertidas nos anos 1980. Nesse período também se desenvolveram iniciativas na escala regional e local, contudo ainda com tímidas repercussões territoriais (SCHWEITZER, 2000).

Rückert (2005) vê o papel do Estado sofrer metamorfoses no final da década de 1980 e início de 1990. E Costa (2006, p.06) afirma que se pode considerar como “[...] principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados. Os impactos das ações destes atores incluídas aí as relações de dominação, determina os processos territoriais, que podem complementar-se, entrar em conflito ou anular-se”. É importante lembrar que, as políticas e normas produzidas pelo Estado têm papel determinantes na estruturação do território e, conseqüentemente, das fronteiras.

A sociedade civil, caracteriza-se pelo “lugar onde se desenvolvem os conflitos econômicos, religiosos, ideológicos, que as instituições estatais têm dever de resolver [...]” (BOBBIO, 1986, p. 35). Para o mesmo autor, sujeitos ou atores da

sociedade civil são os grupos, as associações, representantes, classes sociais. Rückert (2005) escrevera que os atores civis das comunidades locais e regionais tendem a desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder do Estado será respeitado enquanto ordenamento jurídico político.

Schweitzer (2000) assinala que a partir do século XX, os atores da faixa de fronteira, em função dos avanços da integração do Mercosul, vêm tomando consciência das transformações e dinâmicas que até pouco tempo estava no contato das diferenças. O autor aponta que nem sempre esses atores locais e regionais são beneficiados pela integração. Quem obtém maior vantagem na fronteira são as grandes empresas que conseguem comercializar mercadorias com os países vizinhos a um custo baixo e com maior facilidade.

Desenvolvimento Regional: a constituição do espaço fronteiriço

Mapear as especificidades regionais é uma tarefa complexa e em execução no âmbito da região fronteiriça. Ao mesmo tempo que são produzidas, determinadas, as especificidades são singulares em cada período histórico e para cada território. Essas especificidades são compostas tanto pela dimensão do homem quanto a natureza, constituem o espaço como fruto das ações, ou seja, da territorialidade.

Para Santos (1994, p.118), o espaço “é o amálgama indiscutível da ação humana e do meio preexistente – ambos interagindo permanentemente”. Ainda segundo o autor, as tendências de reorganização do território implicam

Levar em conta as características do que chamamos de meio técnico-científico, isto é, o meio geográfico tal como hoje se dá, ou tende a ser, e em cuja elaboração a contribuição da ciência, da tecnologia e da informação é cada vez maior.

A identidade regional poder ser reconhecida a partir do tipo de atividade laborativa, dinâmica social, hábitos e cultura. É fruto de relações humanas no território e para além do território.

Para Lipietz (1988, p. 49), “[...] o espaço social é a dimensão espacial da sociedade considerada como totalidade, como comunidade material, como produto

da atividade coletiva [...]”. Portanto, carregado de contradições resultantes das relações de produção e trabalho, das relações na sociedade civil e desta para com a sociedade política.

Assinalado por Santos (1994, p. 37) “o espaço aparece como um substrato que acolhe o novo, mas resiste às mudanças, guardando o vigor da herança material e cultural, a força do que é criado de dentro e resiste, força tranqüila que espera, vigilante, a ocasião e a possibilidade de se levantar”.

O espaço físico de Perroux (1967) ou geonômico, relativo a superfícies, volumes, etc. é o espaço da geografia tradicional. O espaço econômico, denominado espaço abstrato, meio de compreensão da realidade é dividido pelo autor em: 1 – espaço econômico como conteúdo plano; 2 – espaço econômico como campo de forças; 3 – espaço econômico como conjunto homogêneo. (PERROUX, 1967, p.149). Na afirmação de Boisier (2000), o pensamento de Perroux continua atual como explicação da “irreduzível lógica territorial de desenvolvimento” (BOISIER, 2000, p. 178).

Lipietz (1988) argumenta que não há região pobre, há apenas regiões de pobres, e se há regiões de pobres, é porque há regiões de ricos e relações sociais que polarizam riqueza e pobreza e as dispõem diferencialmente no espaço. Ainda na concepção de Lipietz (1988, p. 29) “são as relações sociais que, à medida que têm uma dimensão espacial, polarizam o espaço local”.

Como contraponto a tal tendência, cabe a cada região, através de suas comunidades e instituições, munir-se de mecanismos mediadores capazes de reduzir tal distanciamento relativo ao longo do tempo. Para Callai (1983, p.199) “a seletividade espacial, a dominação do capital sobre o espaço, o trabalho dos homens sob o capital, a construção da sociedade e do espaço, são dados fundamentais, que o homem precisa compreender, para poder mudar”.

Espaços de integração e de litígio

O tema da cooperação internacional está fundamentalmente ligado a um amplo contexto de globalização e de alteração no campo do Estado-nação. Opera-se uma reinvenção do território local como princípio político dentro da ordem global.

A crítica dos termos “global” e “globalização” saídos da terminologia econômica internacional foi apropriado por muitos pesquisadores, salvo exceções, sem que tomassem qualquer precaução e limitação para o uso do termo. Em regra geral, a globalização é associada ao progresso técnico, ou a globalização da economia do mercado. Essa associação prevê a rápida transformação técnica especialmente em áreas como: informática, microeletrônica, comunicação e transportes.

No que se refere a discussão das fronteiras nacionais, o ideário da leitura do local e do global e da globalização enfatiza a configuração de um “mundo sem fronteiras”. Preconiza a flexibilização das fronteiras políticas entre os Estados e reconhece que, nesta ordem, a tendência seria a formação de blocos internacionais de poder e a formação de zonas de livre comércio. A globalização no tocante aos blocos internacionais e as regulações supranacionais, depende da vontade política e da capacidade dos Estados em garantir algum controle frente à lógica global.

De acordo com Santos (2001), o papel do Estado diante da tendência para os acordos políticos inter-estatais (União Européia, NAFTA, Mercosul), se caracteriza pelo fato de que o Estado Nacional parece ter perdido “[...] a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política”. Octavio Ianni ao se referir ao processo de integração regional, cita os projetos nacionais sob os diferentes regimes políticos ao longo do século XX. Enfatiza que no processo de globalização, os projetos nacionais se transformam radicalmente. Objetivamente a sociedade nacional revela-se uma província da sociedade global”. (IANNI, 1996, p.79). O autor caracteriza as estratégias de integração regional como a configuração de novos subsistemas do capitalismo mundial, nos quais a “comunidade” regional ganha relevo, de forma subordinada.

Na concepção de Luiz Estrella Faria (2004), as iniciativas de integração latino-americana sejam quase tão antigas quanto a União Européia (a ALALC) é de 1960, enquanto Comunidade Econômica Européia foi fundada em 1957, o Mercosul resultou da aproximação brasileira e argentina nos meados dos anos 1980 e se concretizou em 1991, quando da adesão do Paraguai e do Uruguai firmando o Tratado de Assunção. Para o autor, as linhas de fronteira que separam os países signatários do Mercosul têm seu traçado marcado pelo impressionante fenômeno

natural “el cielo azul que anda” que brotam do Aquífero Guarani, onde deságuam no rio da Prata. (FARIA, 2004, p. 121).

Ainda que fortemente ligada aos obstáculos naturais e também ao exercício da força militar, busca-se recorrer a solução de litígios, por muitos séculos de história colonial e essas fronteiras permaneceram incertamente traçadas e palco de disputas sangrentas entre as coroas ibéricas. Um exemplo de distanciamento herdado no período colonial foi a Guerra do Paraguai, definindo um ambiente de “ressentimento, desconfiança e rivalidade” (FARIA, 2004, p. 122). Ao final dos anos de 1970, o ambiente diplomático regional mudou e nos anos de 1980 combinou-se com o encerramento do cinzento ciclo de ditaduras militares; e o processo de integração recebeu seu impulso decisivo dos dois primeiros presidentes civis nos recém redemocratizados Brasil e Argentina – José Sarney e Raul Alfonsín – que assinaram a Declaração do Iguaçu em novembro de 1985.

Na perspectiva do geógrafo Rogério Haesbaert (2004) esse processo de reterritorialização de novas fronteiras para quem a territorialização é um processo de domínio político-econômico ou de apropriação cultural-simbólico a desterritorialização e seu mito, também se vincula a mais de uma concepção, dentre tantas possíveis. Compartimos, nesta análise, da idéia de que a partir da globalização dos mercados ocorre uma nova valorização do regional e de sua singularidade. Tentamos integrar aqui as dimensões política e cultural enfatizando, no âmbito local, aspectos de representação política e de identidade cultural.

Assim, a idéia de “flexibilização das fronteiras” complexifica a questão fronteira no contexto ideológico do mundo globalizado. Nossa problematização visa demonstrar a ressignificação do conceito de fronteira para percebê-lo como um espaço de hibridismo e de integração com o enfoque nos avanços dos processos de globalização. Jelin (2001) ressalta que a integração do Mercosul está sendo construída e está em sua etapa inicial. Destaca que os vínculos entre as sociedades e os Estados têm profundas raízes históricas marcadas por grandes guerras e conflitos sucessivos. Ao longo do tempo as regiões de fronteira foram marcadas por litígios e hostilidade. Aponta o paradoxo de que nas fronteiras, local de uma geopolítica dura, é justamente onde se apresentam as melhores condições para se

pensar em uma integração sob múltiplos aspectos e podem-se observar novas formas de diferenciação.

A questão dos governos centrais dos países integrantes e associados ao Mercosul, nos remete a pensar em condições de assimetria de poder e tensiona as relações entre os atores sociais. Considera-se que com o crescente processo de integração econômica entre os Estados Nacionais, as regiões de fronteira vêm sofrendo significativas transformações. Medidas tomadas pelos governos centrais têm efeitos diretos nas cidades fronteiriças, que, nos últimos anos, vêm se adquirindo novas funções.

Faria (2004) explica que a independência e a soberania do novo espaço regional criado pelo processo de integração só serão possíveis com o deslocamento das construções sociais, regime de acumulação e modo de regulação para uma escala regional. O “regime de acumulação” que o autor escrevera, implicaria a realização da totalidade dos objetivos do Tratado de Assunção, na medida em que só poderia ser alcançada pela unificação quase completa dos esquemas de reprodução nacionais em um único sistema regional (FARIA, 2004, p. 160).

Ressalta-se também, os Comitês de Fronteira que são práticas associativas constituídas, em sua maior parte, por grupos preocupados com o tema da integração e a implementação de políticas sociais nesta realidade bastante particular. Pontua-se a atualização do tema das culturas fronteiriças e das fronteiras culturais, e de suas inserções no contexto de uma reflexão mais ampla e atual sobre a relação entre o local e o global e a própria redefinição das identidades fronteiriças. As áreas de fronteira contém forte potencial para a promoção do exercício de construção e reconstrução identitária, áreas que conformam o que denominamos de territórios fronteiriço. A zona de fronteira é cenário de interações econômicas, sócio-culturais e políticas, o que a torna local privilegiado para a promoção de políticas públicas de integração.

Fronteiriço ainda é usado como um termo de referência até hoje e continua impactando da fronteira, no contexto do Mercosul. Pode-se citar a implementação de políticas nas áreas de turismo, saúde, educação, telecomunicações e direitos humanos e trabalhistas. A implantação e o desenvolvimento destes projetos, levam

em conta as dimensões econômicas, ideológicas, discursivas e culturais presentes em hábitos, costumes e vivências presentes na região.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

A necessária coesão social e econômica no território nacional aponta para a demanda de uma política nacional que promova o desenvolvimento territorial. Fato apontado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). É neste contexto que o desenvolvimento regional volta a ser um tema na agenda do Brasil, reflexo do cenário global em que o fortalecimento regional passa a afetar diretamente o desenvolvimento das potencialidades locais, determinando, em grande parte, a inserção competitiva do país no mercado global. Vale enfatizar a necessidade de que seja incluído o caráter multidimensional que influencia a competitividade sistêmica na implementação de políticas regionais, considerando aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais.

Em sua abordagem de múltiplas escalas, verificou-se a necessidade de implementar programas específicos para o desenvolvimento de algumas áreas especiais, sendo a Faixa de Fronteira um desses casos que, de acordo com a PNDR, “*suscitam estratégias específicas de desenvolvimento*” (p. 30-1). O desenvolvimento da Faixa de Fronteira surge, dessa forma, não somente como importante ferramenta do desenvolvimento nacional como também da política internacional brasileira, uma vez que se configura como região de visível potencialidade de catalisar a integração sul-americana.

Na realidade, não há tradição de atuação nessa região. A própria natureza da demanda é desarticulada, e, portanto, sem força política. Quanto aos governos municipais, estes normalmente são mal-aparelhados e apresentam volume de arrecadação que não permite a promoção de relevantes mudanças no cenário local. Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países do continente, de corresponder à aproximadamente 27% do território nacional (11 Estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a faixa de fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida,

historicamente abandonada pelo Estado e marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social e pela inobservância de condições de cidadania.

Na prática, a criação de uma Faixa de Fronteira, estabelecida atualmente em 150km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional. De acordo com a *Constituição Federal de 1988*, em seu artigo 20, § 2º, “*A faixa de até cento e cinqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei*”.

Como resultado, observa-se na região, ocupação limitada, inexistência ou pouca eficiência e alto custo para a provisão de bens e serviços públicos, além de dificuldades diversas no planejamento de políticas regionais. O reconhecimento da importância da Faixa de Fronteira, enfatizada pela PNDR, trouxe consigo a necessidade de rever as políticas incidentes na região. Desde a sua criação, o Programa caracterizava-se por atuação fragmentada e norteadas por demandas políticas pontuais cuja atenção dava-se integralmente por intermédio de emendas parlamentares. O PDFF, cuja gerência foi incumbida ao Ministério da Integração Nacional a partir de novembro de 1999.

Para a reestruturação da intervenção sobre a faixa de fronteira, o primeiro passo deveria ser o conhecimento de suas particularidades, considerando que a falta de informações sistematizadas sobre essa região dificulta qualquer planejamento mais estruturado das ações nas fronteiras que respeite sua elevada diversidade econômica, política, cultural e institucional. Nessa situação, talvez a principal iniciativa recente do governo federal para uma ação articulada na região foi propor uma sub-regionalização da Faixa de Fronteira que permitisse nortear a ação pública. A partir dessa contribuição, foi adotada pelo programa a regionalização da Faixa de Fronteira em três grandes arcos (Norte, Central, Sul) e 17 sub-regiões, considerando similaridades e complementaridades no tocante à articulação dos municípios, características culturais, históricas, étnicas, demográficas, potencialidades econômicas, infra-estrutura instalada, entre outras.

O arco norte abrange a Faixa de Fronteira do Estado do Amapá até o Acre. Diferenças na base produtiva, posição geográfica e predomínio de população

indígena foram os principais critérios para a definição das sub-regiões do arco. Note que o arco norte está integralmente na região amazônica, configurando-se, desta forma, por uma dupla prioridade da PNDR. Como principais problemas dessa região podem-se listar as questões fundiárias, em especial nas áreas em que há menor povoamento e conexão com o país vizinho, exploração indevida dos recursos naturais e biopirataria. O arco norte é marcado também pelo seu potencial inexplorado, em função especialmente da interligação com a América Central, da saída para o Pacífico e da biodiversidade.

O arco central abrange a Faixa de Fronteira nos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. De acordo com o estudo, a unidade do arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. É nele que se encontram as duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas: a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai. Na linha de fronteira e adjacências desse arco, que faz fronteira com a Bolívia e Paraguai, caracteriza-se também forte atividade de contrabando e turismo sexual.

Por fim, o arco sul compreende a faixa de fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É essa região onde se encontra uma das fronteiras mais permeáveis e de interações mais intensas com os países vizinhos, e que estão sendo reestruturadas com a criação do MERCOSUL. O estudo mostra que o legado da imigração européia é uma das marcas fundamentais da sociedade e da economia regional. Sendo essa a porção da fronteira brasileira com maior interconexão com os países vizinhos, assim como com maior conexão regional, ditada pela formação do MERCOSUL, não surpreende que ali se encontrem as principais iniciativas em termos de integração de fronteiras.

A figura abaixo fornece uma visão geral dos três arcos e das sub-regiões caracterizadas neste primeiro esforço de regionalização, devendo nortear as diferenciadas formas de intervenção para a Faixa de Fronteira como região de desenvolvimento.

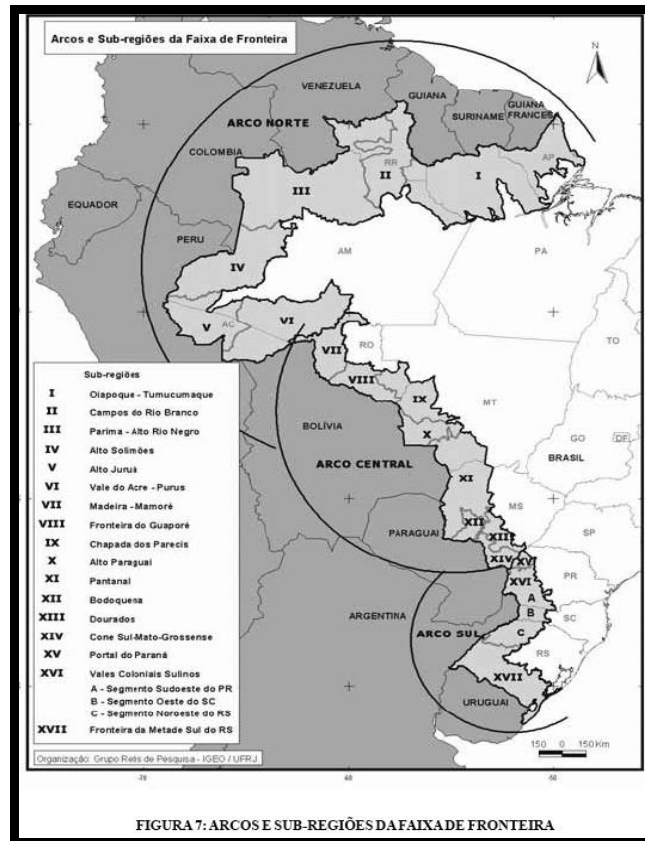


Figura – Mapa de dos arcos da faixa de fronteira.

Fonte: <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa.asp>.
Acesso em 20 de dezembro de 2012.

Tomando essa regionalização como base, o PDFF tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Esta caracterização não permite elaborar considerações mais conclusivas quanto às mudanças a nível territorial que podem sofrer essas áreas face ao processo de integração. Porém nossa contribuição explicita-se quando indicamos algumas questões que, certamente, serão alvo de reflexão na busca de medidas que estimulem a construção dessa unidade fronteiriça.

Ao viver na fronteira, as dificuldades são discutidas e debatidas na procura de estratégias e alternativas para aquilo que deva ser solucionado. A região de

fronteira está passando por uma profunda e importante transformação, deixando, progressivamente, de ser concebida como uma região-problema, para a qual são impostas uma série de restrições, para se constituir numa região prioritária para o desenvolvimento regional. Na prática, as ações sejam ainda incipientes, é a partir desse novo paradigma que as políticas públicas começam a ser organizadas.

Talvez, nos dias atuais, a melhor opção analítica para tratar o tema da fronteira seja perceber esta região através de uma superposição de diferentes territórios e de diferentes embates de interpretações jurídicas e políticas. Além disso, há uma conjugação de materiais associativos, econômicos, culturais e simbólicos. Estes fatores implicam interações entre o território e a mobilização de um conjunto de atores, neste campo diferenciado e de desigualdades.

Nesta perspectiva, buscou-se também evidenciar a compreensão do conceito de fronteira no contexto atual. A análise da condição fronteiriça, sob o impacto dos processos de integração implementados pelo Mercosul, implica compreendê-la, entre outros fatores, como espaço estratégico. Destacamos a necessidade do Estado se impor frente aos processos de globalização. Esses processos globalizantes criam a possibilidade de articulação de um exercício de cidadania, a níveis local, regional e nacional. Para que tais relações de cooperação ocorram, é necessário que se vinculem a solidez dos mecanismos gerados pelas instituições locais, nacionais e supranacionais.

Nos dias atuais, a representatividade da fronteira estão inseridas dentro de um parâmetro de políticas de integração, que são traduzidas também em termos de demandas sociais e que podem determinar alterações na relação entre os processos de governabilidade e formas concretas de vivência daquelas populações.

Cabe analisar a distinção entre territórios que foram formalmente demarcados e a territorialidade enquanto espaço vivido pelos grupos de agentes sociais locais, já que o estudo da territorialidade se articula com as representações e práticas sociais e simbólicas que ali se efetivaram concretamente.

Por outro lado, o tratamento das questões relacionadas às relações internacionais no âmbito da América do Sul, a dinamização econômica de espaços excluídos ou estagnados entre muitas outras políticas, se mostram essenciais para que as políticas de fronteira tenham sucesso zona fronteiriça. Por um lado, a faixa

de fronteira constitui um importante e vital vetor de integração entre a sociedade e os cidadão fronteiriços, possuindo um papel estratégico para a PNDR e para a estratégia de integração do continente.

Todos estes fatores associados, em torno das concepções e ações políticas integratórias, obrigam o pesquisador a refletir sobre as relações entre o local e global, identidades sociais, território e territorialidade a fim de desenvolver o debate sobre significativos temas na contemporaneidade.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei Federal 6.634 de 1979. Constituição Federal - Capítulo II - DA UNIÃO (ARTS. 20 A 24).

BOBBIO, Norberto. Democracia e Ditadura. In: **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo local: De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F., BANDEIRA, P. (Org.) **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Sta Cruz do Sul: Edunisc, 2000

CALLAI, Helena C. **Trajatória de expropriação; o colono e a formação da região de colônias novas**. Dissertação (Mestrado) USP, São Paulo, 1983

COSTA, W. M. **O Marco Conceitual do Ordenamento Territorial**. Seminário Docência, UFMG. (Mimeo), 2006

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

HAESBAERT, Rogério **O Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IANNI, Octavio *Nação: Província da sociedade global?* In: **Território: Globalização e Fragmentação**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec. (pp. 77-84), 1996.

JELIN, Elizabeth. Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur. In: **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Gerónimo de Sierra (org). CLACSO. 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sierra/jelin.pdf>.

- LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. Trad. Manoel F. G. Seabra. São Paulo: Nobel, 1988
- MOREIRA, José Roberto. Identidades complexas no conhecimento científico sobre comunidades costeiras. In: **Ruralidades, capacitação e desenvolvimento**. N.B.P. Amodeo e H. Alimonda (orgs). Viçosa-MG, Ud. UFV. (pp.1-15), 2006. Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: Nacional de Ordenamento Territorial 2006.
- NEVES, Gervásio R. (1976). **Fronteira gaúcha**, Belo Horizonte. (Tese de Livre Docência; mimeo)
- PERROUX, F. **A economia do século XX**. Trad. José Lebre de Freitas. Lisboa: Herder, 1967
- POSSE, Ernesto G. (1991). Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. in: FRONTERA, integración y después... **El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional**. Montevideo: CIESU-LOGOS
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RÜCKERT, A. A. & ALBUQUERQUE, E. S. Uma contribuição ao debate sobre a política nacional de ordenamento territorial – PNOT. **Mercator**, ano 04, n.8, 2005a.
- RÜCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial**. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. 2001. 662 f. Tese (Doutorado) – FFLCH, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.
- RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturas territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP** - Espaço e Tempo, São Paulo, n. 17, pp. 79 - 94, 2005b.
- SACK, Robert. **The human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, Boaventura Sousa. Os processos de Globalização. In: **Globalização: Fatalidade ou Utopia?**. Santos, Boaventura Sousa (Org). Porto Alegre: Afrontamento. (pp. 31-106), 2001.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2ªed. São Paulo: Hucitec, 1994

SCHWEITZER, A. **Aménagement du Territoire et Intégration régionale dans Le MERCOSUR. Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières.** 2000. Tese (Doutorado) - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle. Paris, 2000.