Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Geografia Humana

A Gestão Compartilhada como Espaço de Integração na Fronteira
Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)

Maria Lúcia Torrecilha

Versão Corrigida

São Paulo
2013

MARIA LUCIA TORRECILHA

**A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e
Pedro Juan Caballero (Paraguai)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de doutora.

Área de concentração: Geografia Humana.

Orientador: Professor Doutor André Roberto Martin.

Versão Corrigida

São Paulo
2013

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

T689g Torrecilha, Maria Lúcia
A gestão compartilhada como espaço de integração na
fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan
Caballero (Paraguai) / Maria Lúcia Torrecilha ;
orientador André Roberto Martin. - São Paulo, 2013.
180 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Fronteira. 2. Cidades-gêmeas. 3. Faixa de
Fronteira. 4. Integração. 5. Gestão Compartilhada. I.
Martin, André Roberto, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Maria Lucia Torrecilha

A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutora.

Área de concentração: Geografia Humana

Trabalho apresentado em 11 de outubro de 2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Roberto Martin (orientador)

Instituição: FFLCH – USP

Assinatura:_____

Prof. Dr. Fabio Betioli Contel

Instituição: FFLCH – USP

Assinatura:_____

Prof. Dr. Julio Cesar Suzuki

Instituição: FFLCH – USP

Assinatura:_____

Prof. Dr. Alvaro Banducci Junior

Instituição: UFMS – Externo

Assinatura:_____

Prof.(a) Dr.(a) Esther Solano Gallego

Instituição: UNIFESP – Externo

Assinatura:_____

*Aos filhos, Camila e Gustavo,
todo o meu carinho e esta tese para vocês.*

AGRADECIMENTOS

A todas as pessoas que de alguma forma me ajudaram nesta pesquisa, eu agradeço:

A CAPES, pelo financiamento da pesquisa na bolsa sanduíche na França.

Ao caro professor Andre Roberto Martin, pela orientação e pelo meu crescimento profissional, o que só foi possível mediante a confiança e o respeito que a mim dedicou.

Ao Sylvio e Osélia, meus pais, que me apoiaram na formação dos estudos.

Ao Marcelo, marido pela força com os filhos e pelas dicas para o doutorado.

As minhas irmãs Marta e Júlia, em especial a Sylvia, pela força nos assuntos ambientais.

As sobrinhas Anne, caçula da família, e Marina pela sua contribuição gráfica.

Ao Professor Guido Soares, da Faculdade de Direito da USP, meu agradecimento especial.

Ao Professor Michel Carmonna, agradeço especialmente o incondicional apoio na Universidade de Sorbonne em Paris.

Na França, agradeço aos técnicos das Comunidades Urbanas de Estrasburgo e Lille e do Conselho da Europa.

A todos os colegas da Casa do Brasil em Paris, em especial a Irene Altafin e a Claudete Soares, no período que lá permaneci entre 2006 e 2007.

A Edith Wenger pelo apoio logístico em Estrasburgo, com informações importantes sobre a cidade.

A Evelin Perdomo, pela rica produção gráfica, meu especial carinho a você e a sua pequena Júlia.

Ao João (Júnior), pela cordialidade nos apoios da mídia eletrônica e na elaboração dos mapas.

Ao acadêmico Adalberto, pelo material gráfico.

A Eliane, pelo apoio doméstico.

A Lucia H. Paula do Canto, pela revisão linguística e bibliográfica.

A Jacira H. do Valle Pereira, pelos ensinamentos na área de Educação na fronteira.

A Carmem Samudio e Lennon Godoi, pela editoração da tese.

Ao Professor Dari Werneck, por seu apoio na UFMS e a todos os professores dessa instituição que me ajudaram direta ou indiretamente no doutorado.

Aos antigos colegas e professores da UNIDERP, que me apoiaram na primeira fase do doutorado.

A Sirlei Khol, por me conduzir às descobertas do inconsciente.

A todos da secretaria da Pós-Graduação da FFLCH, pela educação nas informações.

Ao Maurício Faria, pela grande contribuição, meus eternos agradecimentos.

Em Pedro Juan Caballero no Paraguai, agradeço pelas entrevistas: ao ex-Governador do Departamento de Amambay, Juan Bartolomé Ancho Ramires; ao Jornalista Mario Augusto Lesme; ao Engenheiro Civil Luís N. A. Candia, Secretário-Geral da Municipalidade de Pedro Juan Caballero e também, nesse Órgão Público, à arquiteta Wilma Inês; ao bombeiro Isidro Zarate Perez e à Diretora da Escola Defensores Del Chaco, Olga Romero.

Em Ponta Porã, pelas entrevistas Roberto Steil e Walkiria Capusso, técnicos da Prefeitura Municipal de Ponta Porã em 2012; a Fabiana Basso, coordenadora da Escola Estadual João Brembatti; e a Ana Cristina Spinola Candia, Diretora da Escola Ramiro Noronha; à ex-Vereadora Dulce Manosso e ao ex-Vereador Marcelino Nunes de Oliveira.

A todas as pessoas, em especial de Ponta Porã/Brasil e Pedro Juan Caballero/Paraguai que dedicaram seu tempo para responder às questões de pesquisa.

Ao Divino Pai eterno pelas bênçãos.

À mãe natureza, que nos momentos de extremo cansaço me aliviava quando pela janela eu via um beija-flor.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, para verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada. Observou-se que há duas situações nas experiências do Brasil: um movimento social não governamental e outra que, apesar de existirem políticas regionais, não há gestão compartilhada, o que difere da experiência internacional das cidades francesas cujo movimento é governamental e há gestão compartilhada. Foram identificados a forma de organização e o papel das fronteiras na sociedade desde a origem até os dias atuais para compreender os desdobramentos contemporâneos nas relações de vizinhança internacional. A distinção do Tratado de Tordesilhas, em 1494, como a primeira concepção da fronteira linear no mundo a estabelecer os novos territórios das duas Américas, a portuguesa e a espanhola, foi fundamental para o entendimento histórico da conformação e a ocupação das fronteiras terrestres brasileiras. No período moderno, a fronteira adquire uma importância singular - é o limite da soberania nacional. As teorias concebidas no final do século XIX constituem a base da formulação dos modelos geopolíticos que se adotam na Europa e nas Américas do Norte e do Sul. No mundo atual, os conflitos entre as diferentes ou próprias nações separando-as por muros significam as práticas da exclusão entre os povos que se refletem com mais intensidade no espaço fronteiriço. Espaços de convívio se contrapõem aos fechados, abrindo os caminhos para a convivência nas fronteiras permeáveis. O método de trabalho consistiu em reconhecer, na pesquisa bibliográfica, publicações impressas e eletrônicas e nas visitas técnicas no Brasil e no exterior aos órgãos públicos, os elementos definidores para a base teórico-conceitual dos estudos de fronteira. Estes auxiliaram as análises sobre o tema proposto, permitindo uma reflexão mais profunda sobre os espaços fronteiriços e a sociedade que neles habita, especialmente no estudo de caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) na fronteira entre os dois países. As reflexões conclusivas levam, a partir das análises, a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, contemplar nas políticas nacionais de forma integral, as estruturas espaciais da faixa de fronteira, permitindo que os estados e municípios possam construir o seu desenvolvimento sustentável com um novo instrumento de política pública: a gestão de forma compartilhada.

Palavras-chave: Fronteira, Cidades-gêmeas. Faixa de Fronteira. Integração. Gestão compartilhada.

ABSTRACT

This academic work aims to analyze the management policy for the Brazilian cities located on the international border, in order to verify if these policies contribute to the regional integration between their countries, trying to reach shared management. During the research, two situations were appointed in the Brazilian experiences: one that shows a non-governmental social movement; and the other points out a non-shared management policy besides existing regional governmental policies, this situation is different from the international experience of the French border cities, for example. The kind of organization and the role of the border condition in the society have been identified, since their origin until the present days, to understand the contemporary consequences in the relations between neighbor countries. Having the Treaty of Tordesilhas in 1494 as the first to draw a border line in the world and to establish the new territories of the two Americas, the Portuguese and the Spanish, was fundamental to the historical understanding of the conformation and the occupation of Brazilian border land. In the modern period, the border acquires a singular importance - it is the limit of the national sovereignty. The theories designed in the late Nineteenth Century are the basis of the formulation of the geopolitical models adopted in Europe and North and South Americas. In today's world, the conflicts between different nations or nations themselves, separating them by walls, mean the practices of exclusion among people from different cultures that are reflected more intensely in bordering areas. Spaces of coexistence rise against enclosed areas, opening a way of new relations in these permeable bordering regions. The method used in this work was to recognize, in the bibliographic research, printed and electronic articles, and technical visits in public agencies, in Brazil and abroad, the defining elements for a theoretical-conceptual basis for the studies of the border. These ideas contributed for the analysis about the proposed subject, allowing a deeper reflection on the neighboring spaces and on the society that lives in these areas, especially in the case studied of the twin cities of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay) on the border between the two countries. The conclusive reflections lead, based on these analyses, the need of the State, as the responsible for the planning of the national territory, contemplate a national policies in full, take the spatial structures of the bordering area, allowing states and municipalities to build their sustainable development with a new instrument of public policy: the management in a shared way.

Key Words: Neighboring, twin-cities, border line, integration, shared management.

RESUMÉ

Cette thèse a pour objectif d'analyser les politiques de gestion pour les villes-frontière internationales, au Brésil, afin de vérifier si ces politiques contribuent à l'intégration régionale entre les pays concernés pour viser à une gestion partagée. Il fut observé qu'il existe deux situations concernant les expériences menées au Brésil : celle d'un mouvement social non gouvernemental et une autre que, malgré les politiques régionales existantes, ne fait pas l'objet d'une la gestion partagée, ce qui diffère de l'expérience internationale des villes françaises dont le mouvement est gouvernemental et où il existe une la gestion partagée. Les modalités d'organisation et le rôle des frontières dans la société furent identifiés depuis l'origine jusqu'à ce jour visant à comprendre les dédoublements contemporains concernant les relations de voisinage internationale. La distinction du Traité de Tordesillas, en 1494, comme la première conception de la frontière linéaire au monde à établir les nouveaux territoires des deux Amériques, la portugaise et l'espagnole, fut fondamentale pour la compréhension historique de la conformation et de l'occupation des frontières terrestres brésiliennes. A la période moderne, la frontière acquit une importance singulière – c'est la limite de la souveraineté nationale. Les théories conçues à la fin du XIXe. siècle constituent la base de la formulation des modèles géopolitiques adoptés en Europe et dans les Amériques du nord et du Sud. Dans le monde actuel, les conflits entre les différentes nations ou au sein d'elles-mêmes qui les conduisent à se séparer par des murs, signifient les politiques d'exclusion entre les peuples qui se reflètent avec plus d'intensité dans l'espace frontalier. Les espaces sociaux s'opposent aux espaces fermés et permettent la convivialité au sein des frontières ouvertes. La méthode de travail consista à reconnaître, dans les recherches bibliographiques, les ouvrages imprimés et électroniques et dans les visites techniques aux organismes publics au Brésil et à l'étranger, les éléments définissant la base théorique-conceptuelle des études de frontière. Ceux-ci auxilièrent les analyses sur le thème proposé en permettant des réflexions plus approfondies sur les espaces frontaliers et la société y habitant, en particulier dans l'étude de cas sur les villes jumelles de Ponta Pora (Brésil) et Pedro Juan Caballero (Paraguay) à la frontière entre les deux pays. A partir des analyses mentionnées, la conclusion de ces réflexions mène l'Etat, en tant que responsable de l'aménagement du territoire national, à contempler de façon intégrale dans les politiques nationales les structures spatiales de la bande de frontière en permettant ainsi que les Etats et les communes puissent construire leur développement durable grâce à un nouvel instrument de politique publique : la gestion de manière partagée.

Mots-clés : Frontière. Villes jumelées. Bande de frontière. Intégration. La gestion partagée.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO I - A FRONTEIRA COMO LINHA: PROJETO DO MUNDO MODERNO.....	16
1 FRONTEIRAS: A ORIGEM DO CONCEITO.....	16
2 A CONSTRUÇÃO DAS FRONTEIRAS NA HISTÓRIA.....	18
3 A FRONTEIRA COMO LINHA: PROJETO DO MUNDO MODERNO.....	26
4 A GÊNESE DA GEOPOLÍTICA.....	30
5 O PENSAMENTO AMERICANO DE TURNER.....	32
6 A DINÂMICA FRONTEIRIÇA: LIMITE, LINHA OU ZONA DE FRONTEIRA?.....	33
7 OS MODELOS ESPACIAIS.....	35
8 IMPACTOS NAS ZONAS DE FRONTEIRAS.....	37
9 O CENÁRIO MUNDIAL.....	42
CAPÍTULO II - POLÍTICAS NACIONAIS E A GESTÃO DE FRONTEIRAS NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO.....	52
1 DEFINIÇÃO E DEMARCAÇÃO DAS FRONTEIRAS.....	52
2 A GEOPOLÍTICA E AS POLÍTICAS PARA FRONTEIRAS.....	54
2.1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS.....	62
3 AS FRONTEIRAS APÓS 1988.....	65
3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTATUTO DA CIDADE E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS.....	65
3.2 A GESTÃO COMPARTILHADA.....	68
3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	71
3.3.1 Escalas de Intervenção.....	72
3.3.2 Espaços Sub-Regionais Prioritários e a Implementação.....	73
3.3.3 Financiamentos da Política e Mecanismos Transversais de Implementação.....	74
3.3.4 Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.....	74
3.3.5 Base Territorial para o Programa Faixa de Fronteira.....	78
3.3.6 A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos.....	80
3.3.7 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e as Cidades-Gêmeas....	82
3.3.8 Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.....	84
CAPÍTULO III - GESTÃO COMPARTILHADA DE CIDADES-GÊMEAS TRANSFRONTEIRIÇAS: AS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NA FRANÇA.....	87
1 OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS.....	87
1.1 CARACTERÍSTICAS DA TRIJUNÇÃO FRONTEIRIÇA DA REGIÃO NORTE: MADRE DE DIOS, ACRE E PANDO.....	89
1.1.1 Diretrizes e Metas do MAP.....	91
1.1.2 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e a Iniciativa MAP.....	92
1.2 AS CIDADES-GÊMEAS: SANTANA DO LIVRAMENTO (BR) E RIVERA (UY): CONTEXTO SOCIOESPACIAL.....	97
2 A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA EUROPA.....	103
2.1 A FRANÇA E A GESTÃO DE FRONTEIRAS NA EUROPA.....	107
2.2 BREVE CONCLUSÃO DA EXPERIÊNCIA FRANCO-EUROPEIA.....	118

CAPÍTULO IV - MATO GROSSO DO SUL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A SITUAÇÃO NA FRONTEIRA ENTRE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY).....	120
1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.....	120
1.2 CIDADES-GÊMEAS.....	128
1.2.1 Plano de Integração da Faixa de Fronteira.....	132
2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O MERCOSUL E A IIRSA.....	133
2.1 MERCOSUL.....	134
2.1.1 Impactos na Fronteira.....	138
2.2 INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA INFRAESTRUTURA DA AMÉRICA DO SUL.....	139
3 A SITUAÇÃO NA FRONTEIRA ENTRE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY).....	143
3.1 AS ORIGENS.....	143
3.2 AS CIDADES: QUESTÕES SOCIOURBANÍSTICAS.....	147
3.3 OS PLANOS DIRETORES.....	151
3.3.1 Plano Diretor e o Sistema Viário na Linha.....	155
3.4 A GESTÃO COMPARTILHADA.....	156
3.4.1 Projeto de Revitalização da Linha Internacional de Fronteira.....	157
3.4.2 Projeto de Gestão Integrada do Apa (GIAPA).....	160
3.4.3 Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF).....	161
3.5 AÇÕES NÃO COMPARTILHADAS.....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
REFERÊNCIAS.....	173

INTRODUÇÃO

Pensar fronteiras, estudando-as em todos os seus prováveis significados ao longo da história da humanidade, é um exercício de reflexão que, quando se imagina estar de posse de todas as variáveis científicas, surge algum fato ou alguma informação, que nos dá sentido à percepção de que o tema a ser relativizado no espaço e no tempo é inesgotável. Impossível consumir o tema ou pretender prendê-lo apenas em conceitos rígidos.

Dedicar-se à apreciação das proposições acerca das cidades nas fronteiras internacionais é compreender que estamos diante de um universo que extrapola o conhecimento apenas geográfico. O termo abrange o saber histórico, econômico, social, cultural, jurídico, ambiental, urbanístico, regional, econômico, político, geopolítico e outros campos, como o da percepção, quando percorremos os caminhos do simbólico e do imaginário.

Os fenômenos ligados às questões ambientais, saúde e saneamento ultrapassam as fronteiras entre estados nações e, portanto, a proteção do meio ambiente e a luta contra os desequilíbrios gerados por estes males necessitam de ações preventivas e reparatórias. A necessidade de estudos para cooperação e apoio dos estados nações vizinhos torna-se imperativa para defrontar estes temas e aqueles resultantes das grandes transformações do mundo contemporâneo de ordem econômica, socioambiental, política e territorial. Considerando o tamanho da fronteira terrestre brasileira são poucas as cidades que fazem o contato fronteiriço.

As cidades-gêmeas¹ se distribuem ao longo dos 588 municípios, que integram a faixa de fronteira, e que juntos formam uma população de dez milhões de habitantes. Estes territórios urbanos, sem dúvida, são os que mais evidenciam os problemas de cooperação internacional no cotidiano político, em decorrência da localização muito próxima da fronteira. As localidades (cidades-gêmeas, vilas e povoados)², que fazem o contato fronteiriço são poucas considerando o tamanho da fronteira terrestre. Grande parte da faixa é composta por regiões de florestas, rios e de áreas com características especiais (como o pantanal, a floresta amazônica e outros biomas) o que justifica um maior controle e políticas de preservação.

¹As cidades-gêmeas são consideradas conurbações com divisa seca ou fluvial, situadas na linha da fronteira internacional.

²O número de áreas urbanas (cidades, vilas(distritos) e povoados), que estão na linha da fronteira ou bem próximas a ela, soma 85 localidades com uma população de um milhão sessenta mil quinhentos e dez habitantes (1.060.510 habitantes), incluindo as cidades-gêmeas, que deste total não passam de trinta (IBGE, 2010).

O recorte espacial selecionado para o estudo foi o das cidades de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), configuradas como cidades-gêmeas e situadas na linha da fronteira, cujos municípios pertencem à faixa de fronteira internacional, onde o Brasil estabeleceu 150 km pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1989) e o Paraguai, 50 km, definida pela Lei número 2.532 promulgada em 14 de fevereiro de 2005.

Neste estudo observou-se que a cidade brasileira de Ponta Porã, no Estado de Mato Grosso do Sul, e a paraguaia de Pedro Juan Caballero, no Departamento de Amambay, são espaços que já foram vulneráveis à época da guerra do Paraguai e no período pós-guerra durante a formação das duas cidades. “Terra de ninguém”, “lugar marginal”, “buraco negro”, são adjetivos que marcaram por muito tempo a condição periférica deste lugar.

Esta situação evidencia as ações que atualmente se voltam muito mais para o policiamento, do que para a promoção do desenvolvimento. No universo fronteiriço as cidades têm desafios próprios para o seu desenvolvimento porque elas são o suporte para as populações que vivem neste território pouco povoado. E, além disso, possuem situações urbanas inerentes à maioria das cidades cujas soluções diferem destas tendo em vista assimetrias internacionais provenientes dos países contíguos. Qualquer projeto, programa, plano ou política que pretende viabilizar a integração dos espaços fronteiriços terá compulsoriamente que abordar as áreas urbanas compreendendo o seu papel no âmbito local, regional, nacional e internacional.

A apreensão pelos governos municipais dessa dinâmica urbana fronteiriça reflete-se nas políticas públicas de forma separada sem que traduzam a compreensão da organização do espaço conjunto.

A tese teve como objetivo principal verificar e entender, através do exemplo concreto das duas cidades-gêmeas, como se estabelecem as complexas redes de governança intraurbanas e internacionais, em municípios que guardam tamanha peculiaridade geográfica e institucional.

Neste sentido, fez-se necessário discutir e analisar o fenômeno do municipalismo e do poder local e como as políticas nacionais de gestão para cidades de fronteira internacional contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada.

A tese transita entre o planejamento urbano e a ciência política, através da ponte segura da geografia política. Dedicase a verificar se a gestão compartilhada constitui realmente uma necessidade prática, examinando o choque de interesses entre os atores sociais envolvidos no cotidiano da fronteira. Desse modo, procurou identificar quais os principais

obstáculos políticos responsáveis pelo travamento da cooperação internacional tão almejada, ao menos ao nível dos discursos oficiais.

A investigação de outras realidades externas ao Brasil que promoveram planos binacionais de cooperação fronteiriça, reforçando os conhecimentos à luz das próprias experiências, foi fundamental para a pesquisa que se desenvolveu.

Neste sentido, a escolha da França justificou-se pelo fato de que este país foi um dos primeiros a teorizar sobre as fronteiras, no final do século XIX. Os principais pensadores são de origem francesa e alemã. As gestões de áreas fronteiriças principalmente ao norte do país com a Alemanha, Luxemburgo e a Bélgica, contribuíram para a compreensão da questão local. Esta região foi por muito tempo a fronteira dos conflitos, batalhas e invasões. Ela é hoje, em muitos pontos, zona de uma intensa atividade transfronteiriça entre a região da Alsácia e Bade-Wurtemberg, de Lille e da Bélgica, entre a Lorena, Luxemburgo e o Sarre. Mas outras regiões transfronteiriças, estimuladas pelos acordos europeus, alinhavam-se, no Reno médio especialmente ao redor da Basileia-Mulhouse e de Genebra, e na região de Nice.

Um assunto relacionado ao meio ambiente também foi investigado naquele país. Como as poluições não conhecem fronteiras, os Estados-Membros da União Europeia tomaram medidas comuns em muitas áreas para proteger o ambiente. Não são por isso surpreendente que os rios e praias da Europa sejam mais limpos, os veículos menos poluentes e mais estritos as regras em matéria de eliminação de resíduos. Por exemplo, o Brasil tem adotado sistemas de gestão compartilhada de bacias hidrográficas a partir de modelos franceses, favorecendo a proteção de rios fronteiriços.

A hipótese que norteou este tese surgiu da seguinte premissa: Para que haja integração entre as cidades-gêmeas é preciso uma gestão compartilhada. A partir dessa formulação a hipótese se desdobrou em duas circunstâncias como forma de auxiliar a sua comprovação: A primeira se origina da análise das experiências de gestão compartilhada como pressuposto de integração fronteiriça entre países. Essa análise propõe confrontar os exemplos da França e testar as teorias postas em prática no planejamento urbano transfronteiriço da União Europeia.

A segunda hipótese refere-se a alguns pressupostos:

- a) A gestão compartilhada é possível como saída para definição de políticas de gestão de cidades-gêmeas em um cenário em que estas cidades resultam de uma mesma população, com duas nacionalidades, dois municípios, dois governos (estadual e departamental), dois estados nacionais e o MERCOSUL.

- b) Ainda que haja concordância com a expressão gestão compartilhada, a dificuldade na prática diante da necessidade de cooperação internacional se mostra um imperativo urbanístico.
- c) Deve-se considerar uma gestão mais democrática do espaço urbano.

A tese procura responder essas indagações valendo-se da metodologia de trabalho que consistiu reconhecer, na pesquisa bibliográfica, publicações impressas e eletrônicas, nas visitas técnicas no Brasil e no exterior, os elementos definidores para a base teórico-conceitual dos estudos de fronteira. Esses elementos auxiliaram nas análises sobre o tema proposto, permitindo uma reflexão mais profunda sobre os espaços fronteiriços e a sociedade que neles habita.

A pesquisa de campo constituiu-se num instrumento fundamental para o conhecimento, investigação e análise da realidade local. No Brasil várias fronteiras foram visitadas, nas divisas com o Paraguai (Foz do Iguaçu/Ciudad del Este/Puerto Iguazu), na Bolívia (Corumbá/Quijarro/Puerto Suarez) e no Uruguai (Santana do Livramento/Rivera). A investigação de outras realidades externas ao Brasil que promoveram planos binacionais de cooperação fronteiriça, reforçando os conhecimentos à luz das próprias experiências, foi fundamental para a pesquisa que se desenvolveu.

Na Europa, num período de quatro meses e meio, algumas viagens foram realizadas para conhecer as regiões fronteiriças ao norte da França, notadamente nas divisas com a Alemanha (Estrasburgo/Kehl), com a Bélgica (Lille/Mouscron) e a leste, na Suíça (Sant-Louis/Basel). Em todas essas localidades nacionais e internacionais, os órgãos públicos gestores das políticas foram objeto de pesquisa como forma de complementar os estudos. Os procedimentos metodológicos para a coleta de dados, na pesquisa social, fundamentaram-se nas técnicas de observação (categoria simples) e entrevistas (focalizadas e por pautas), baseadas no método de Gil (1999)³.

³O autor Antonio Carlos Gil (1999) coloca como uma das técnicas de coleta de dados a observação classificando em três tipos: observação simples, participante e sistemática. De acordo com este autor (1999, p. 105-109) “a observação simples é aquela em que o pesquisador permanecendo alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, observa de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem”. Apesar de algumas limitações esta técnica, que foi utilizada nos trabalhos de campo, “proporciona uma facilidade na obtenção dos dados já que não produz suspeita nos grupos estudados”. Outra vantagem é que ela se aplica geralmente a situações que tenham um caráter público. O registro das observações é feito através de anotações escritas, filmadoras, câmaras fotográficas, etc. A memória dos fatos é também um elemento muito importante neste contexto. Gil (1999, p.119-121), explicita que as entrevistas podem ser do tipo informal, focalizada, por pauta e de forma estruturada. Duas modalidades de entrevista foram empregadas na pesquisa de campo: a entrevista focalizada, “que objetiva um assunto bem específico e permite ao entrevistado falar de forma livre sobre o assunto” e a entrevista por pauta, que “possui certa organização e se orienta por uma relação de temas de interesse que o entrevistador vai investigando ao longo de seu curso”.

Para o conhecimento dos fatos das cidades fronteiriças tanto da Europa quanto do Brasil as ações de observação se dirigiram primeiramente na linha da fronteira, nas áreas centrais e de bairros; nos espaços públicos: parques, *boulevards* e logradouros; nas lojas do varejo ou shoppings; nos trajetos percorridos por taxi e transportes coletivos por ônibus, trens e metrô; nos bares, cafés, restaurantes e hotéis. Nesses lugares procurou-se captar na vida social a conduta da existência em fronteira, evitando na medida do possível interpretações subjetivas ou parciais. Para não desviar dos objetivos propostos e se utilizando de algumas anotações e mais frequentemente da memória, três itens, baseados nas ponderações de Gil (1999, p. 112) foram constantemente vistos nas ações de observação: os sujeitos, o cenário e o comportamento social.

A entrevista foi outra forma de investigação para coletar dados que complementassem as informações a respeito das pesquisas bibliográficas precedentes. As entrevistas se dirigiram aos assessores de órgãos públicos municipais, estaduais, metropolitanos, federais e também a algumas organizações não governamentais.

Valendo-se desta técnica as instituições visitadas na França disponibilizaram dados da questão fronteiriça e elementos importantes para a análise. Na cidade de Estrasburgo foram obtidas informações significativas na Communauté Urbaine de Strasbourg (Comunidade Urbana de Estrasburgo), empresa pública com abrangência metropolitana e no Conselho da Europa, organismo internacional europeu. Em Kehl, na Alemanha, cidade-gêmea de Estrasburgo, obteve-se dados no Infobest (órgão público de assessoramento, responsável por assuntos relativos à fronteira). Em Lille, cidade francesa, fronteira com a Bélgica foram coletados dados consideráveis no Lille Métropole Communauté Urbaine (Comunidade Urbana de Lille) - órgão com funções urbanas e também metropolitanas. Todos estes organismos possuem na sua estrutura um setor que trata especificamente de assuntos transfronteiriços.

No Paraguai, a pesquisa não se limitou a Pedro Juan Caballero, cidade-gêmea a Ponta Porã. Ela se ampliou com dados colhidos em Assunção, por meio de fontes bibliográficas buscadas em bibliotecas e entrevistas no Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL. Na Prefeitura Municipal de Pedro Juan Caballero, obtiveram-se documentos importantes para análise. Também foram realizadas, no ano de 2012, entrevistas com o vice-prefeito municipal, com a diretora de escola intercultural bilíngue, com a assessora municipal (arquiteta da prefeitura), com o chefe do corpo de bombeiros e lideranças locais. Também foram feitas entrevistas com o então governador do Departamento de Amambay e seu assessor de comunicação.

Em Ponta Porã⁴, foram desenvolvidas pesquisas e entrevistas com vereadores, funcionários e assessores municipais (nas áreas de educação, saúde, turismo e infraestrutura) e no âmbito estadual com funcionários do corpo de bombeiros e com a coordenadora de uma escola estadual do projeto escola intercultural bilíngue de fronteira. Outras entrevistas foram realizadas com representantes da sociedade civil organizada (lideranças de bairro e organizações não governamentais - ONGs) e ainda pessoas que atuam no comércio e rede hoteleira, no ano de 2012.

Entender as fronteiras como realidades singulares e indicar propostas que possibilitem a integração transnacional é o desafio desta tese que esta estruturada em quatro capítulos, com os títulos e elementos do conteúdo de cada um, com a seguinte referência esquemática:

No Capítulo 1, intitulado Fronteira como linha: Projeto do Mundo Moderno, procurou-se traçar um quadro histórico e teórico do tema fronteira remetendo, ainda que brevemente, às origens de tal concepção. São apresentadas as teorias que originaram as diversas correntes do pensamento sobre fronteira, territórios, limites, geopolítica, como também dinâmicas fronteiriças, esquemas, modelos de análise e o cenário mundial.

O segundo capítulo com o título: Fronteiras e a Regiões no Centro-Oeste Brasileiro é composto de um breve histórico da formação das fronteiras brasileiras destacando-se os principais geopolíticos e as Políticas Nacionais de Fronteira, com um recorte temporal na década de 30. A legislação pertinente a Política Urbana como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade e a referente à Política Ambiental, como a Política Nacional de Recursos Hídricos, constituíram-se em importantes abordagens. Na atualidade o enfoque nos principais instrumentos institucionais que balizam a gestão de fronteiras especialmente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDDF).

O terceiro capítulo denominado gestão compartilhada das cidades-gêmeas transfronteiriças: as experiências no Brasil e na França analisam as gestões compartilhadas de cidades-gêmeas fronteiriças. Primeiro o estudo está centrado em duas regiões urbanas: MAP (Madre de Dios, no Peru, Acre, no Brasil e Pando, na Bolívia) e as cidades-gêmeas de Santana do Livramento, no Brasil e Rivera, no Uruguai. Abordam-se ainda, neste capítulo, as experiências estrangeiras e o desenvolvimento regional de fronteira na União Europeia com foco em duas cidades fronteiriças na França, Estrasburgo e Kehl.

⁴Durante dez anos essa fronteira foi motivo de pesquisa de campo, incluindo o período de mestrado.

No quarto e último capítulo, intitulado Mato Grosso do Sul e a Integração Sul-Americana: a situação na fronteira entre Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Este capítulo analisa inicialmente situar Mato Grosso do Sul no âmbito nacional e o contexto do estado na política regional e transnacional do MERCOSUL e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Buscou-se nas cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero a importância regional desses núcleos a percepção dos agentes políticos e institucionais do local no que diz respeito ao comércio, infraestrutura, investimentos de capital, industrialização, fluxos de turismo, destacando as normas e a legislação na estruturação urbana. Também são investigados os entraves para a gestão compartilhada e as políticas regionais/locais que balizam as gestões de fronteiras.

As reflexões conclusivas levam, a partir das análises, a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, contemplar nas políticas nacionais de forma integral, as estruturas espaciais da faixa de fronteira, permitindo que os estados e municípios possam construir o seu desenvolvimento sustentável com um novo instrumento de política pública: a gestão de forma compartilhada.

CAPÍTULO I

A FRONTEIRA COMO LINHA: PROJETO DO MUNDO MODERNO

1 FRONTEIRAS: A ORIGEM DO CONCEITO

A fronteira é assim, em toda parte, na Europa disciplinadíssima, na América em preparo de uma civilização, nas largas extensões na Ásia e da África, na Oceania ainda imprecisada. É natural como a própria Natureza. Nasceu e há de morrer como Homem, não obstante todas as utopias humanistas, embalde todos os sonhos de entendimento universal.

A primeira divisa foi riscada no terreno pelo primeiro ser que compreendeu sua posição em face do semelhante mais próximo. Dahi por vante nunca mais estancou o seu aperfeiçoamento. Da propriedade individual passou à soberania coletiva, isto é, da casa à cidade, da cidade à província e desta ao país. Tudo tem limites, raia, lindes, cercas, muros ou designação outra que vise às características das posses materiais de alguém, homem ou entidade social. (GOYCOCHÊA, 1943, p. 298).⁵

A fronteira está ligada ao território, antigo e atual. Essa capacidade do homem de se relacionar aos ecossistemas terrestres e definir o seu território provém desde o seu aparecimento na Terra há aproximadamente 500 mil anos. Herança, que se liga aos nossos ancestrais em busca do abrigo, alimento e segurança, tem seu paralelo com o modo de viver dos animais. Essas analogias calcadas nas ciências da natureza vão influenciar as futuras gerações de teóricos do tema, principalmente ao alemão Ratzel quando criou a Antropogeografia (visão organicista do Estado) (MARTIN, 1997).

Martin (1997, p. 14) chama de “fronteiras na natureza” o que ocorre entre algumas espécies animais, vegetais e fenômenos morfoclimáticos e que estudados acrescentam novos conhecimentos para análise das fronteiras. Destaca-se o *meerkat* como um dos seus exemplos no reino animal, espécie “que mais desenvolveu seu sistema de segurança”. Mamífero dos desertos da África do Sul, os *meerkats*, quando buscam pelo alimento na região desértica, selecionam alguns batedores que se dirigem à frente do grupo, tentando identificar possíveis predadores. Quando o perigo não é iminente, um deles se posiciona em lugar estratégico, por exemplo, o topo de uma árvore, no intuito de vigiar algum predador à vista (Figuras 1 e 2).

Fronteira etimologicamente significa frente, frontaria, face de uma coisa, origina-se do latim *frons* ou *frontis* (TORRINHA, 1942, p. 349). Também do latim *in fronte* (a partir da

⁵Texto mantido na sua forma original em português clássico, anterior à reforma ortográfica de 1971.

evolução do radical *frontis*) quer dizer na frente. “A fronteira coloca-se à frente (*front*), como se ousasse representar o começo de tudo onde exatamente parece terminar”, afirma Hissa (2006, p.34).

Figura 1- Meerkats “batedores”.

Fonte: Disponível em: <<http://ciencia.howstuffworks.com/.../meerkats>>; <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Zolli_Ethosha_House.jpg>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 2- Meerkats em lugar estratégico.

Fonte: Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Zolli_Ethosha_House.jpg>. Acesso em: 20 abr. 2012.

A palavra, no idioma francês, é na sua origem um adjetivo feminino do substantivo *front*. Primeiramente utilizada de forma de militar: “Aller en ‘frontière’ pour faire front”⁶, as fronteiras tiveram outras funções que a linha de frente e, apesar da sua etimologia evidenciar a forte relação com esse significado, muitas delas, hoje pacíficas, foram no passado frentes de combate (FOUCHER, 1991 p.38).

A fronteira pode nos remeter a limites, mas ao mesmo ensejar abertura ao conhecimento nas fronteiras do pensamento. Morin (1997, p.72), nessa linha epistemológica, atribui ao termo uma designação mais simbólica e menos racionalista. A fronteira seria muito mais um lugar de comunicação do que fragmentação. O autor fala da “ética de religação” uma das ideias-guia, prioritárias nas formulações da “ética política”. Para ele, a ideia de religação abarca tudo aquilo que faz “comunicar, solidarizar, fraternizar”. Ela se contrapõe a tudo o que “desloca, disjunta (corta qualquer comunicação), reduz (ignorância do outro, do vizinho, do humano, egocentrismo, etnocentrismo)”.

Antes da sua designação científica com as bases teóricas pioneiras da geografia, o vocábulo fronteira já tinha uma significação histórica nos ecúmenos da terra. Se considerarmos uma evolução conceitual das acepções atribuídas ao termo, percorrendo as diversas épocas históricas, verificam-se, de uma forma sintética, quatro fases importantes. A

⁶“Seguir à fronteira para fazer a frente”. (Versão da autora).

primeira é aquela que diz respeito ao aspecto simbólico, cultural e formal da fronteira e que Coelho (1992, p.18) denomina de “limes, limite, *grenzlinie*, *boundary*, limites, *confine*, *roubèj*”. A segunda (época medieval) é a que caracteriza a fronteira como zona, uma área entre territórios diferentes, “submetida a um regime jurídico, político e econômico especial de direito interno e de direito internacional” (COELHO, 1992, p.18). A terceira possui as dimensões políticas e institucionais no Estado Moderno, a fronteira-linha, marcando a separação entre Estados-Nação e cumprindo um papel de instrumento para a sua unificação ideológica. Na quarta fase, os conceitos de fronteira-zona, na contemporaneidade, privilegiam a integração e a interação entre essas áreas, muitas vezes contíguas entre países, como as cidades-gêmeas, do que a fratura e a fragmentação (COELHO, 1992).

2 A CONSTRUÇÃO DAS FRONTEIRAS NA HISTÓRIA

As cavernas da era paleolítica e as aldeias da neolítica possuíam delimitações representadas, em grande parte, por barreiras naturais ou físicas, com um caráter simbólico (defesa, proteção, segurança, isolamento) ou religioso (centros cerimoniais e de culto aos mortos) (Figura 3). No período paleolítico, marcado pelo nomadismo, além das cavernas, as necrópoles também tiveram um papel fundamental para as manifestações humanas. A esse respeito Mumford (1982, p.13-15) relata que:

[...]. A cidade dos mortos antecede a cidade dos vivos [...]. Há, porém, ainda outra parte do ambiente que o homem paleolítico não somente utilizava, mas aonde periodicamente regressava: a caverna [...] que deu ao homem antigo sua primeira concepção de espaço arquitetônico, seu primeiro vislumbre da faculdade que tem um espaço emparedado de intensificar a receptividade espiritual e a exaltação emocional.

Figura 3: Moradias indianas antigas das cavernas de Anasazi.

Fonte: Disponível em: <<http://pt.dreamstime.com/foto-de-stock-royalty-free->>. Acesso em: 20 abr. 2012.

As aldeias já possuíam delimitações no espaço provenientes de uma fixação em comunidades. Isso ocorria porque os homens desse período já produziam seus alimentos desenvolvendo a agricultura, fabricavam utensílios e armas e necessitavam permanecer durante longos períodos em um mesmo lugar. Como se expressa Mumford (1982 p. 21): “A estrutura embrionária da cidade já existia na aldeia”. Complementando essa ideia, Raffestin (1993, p.150) afirma que: “Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma produção territorial”. Realmente, nenhuma sociedade se livra da necessidade de organizar a esfera operatória de sua ação. A “produção territorial” gera, nas futuras cidades, sistemas de malhas, nós e redes, que se constituirão na base do território e que poderão ser diferentes entre uma sociedade e outra. Esses sistemas serão o “invólucro” no qual se principiam as relações de poder (RAFFESTIN, 1993).

Nesse sentido, os limites e fronteiras que nascem com o processo de sedentarização vão possuir, ao longo dos vários períodos históricos, muitos significados.

Figura 4: Região da antiga Suméria (em verde) situando as cidades-estado de Lagash e Umma, ao Sul.

Fonte: Disponível em <<http://pt.wikibooks.org/wiki/>> Acesso em: 20 abr2012.

Figura 5: Detalhe da Estela dos Abutres.

Fonte: Disponível em: <blog.educacional.com.br/fforca/>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na Antiguidade, período caracterizado por grandes impérios, é que as fronteiras eram representadas por muralhas, fortificações, fossos ou valas com um sentido defensivo. Às vezes, eram espaços vazios e imprecisos, formando fronteiras-zonas a separarem Estados como a Caldeia e o Egito. É dessa época, aproximadamente em 2500 a.C., o mais antigo tratado diplomático relativo à fronteira comum entre as cidades-estados de Lagash e Umma, localizadas na antiga Suméria (no sudeste do Iraque) (Figura 4). A guerra travada entre esses centros urbanos teve como causa o controle da água (direitos de irrigação). Além dessa

disputa de domínio econômico, haviam as relativas aos domínios territorial e político. A "Estela dos Abutres", monumento em bloco de pedra, contém nas suas inscrições os registros dessa guerra e do tratado de paz (Figura 5).

Outro tratado muito conhecido e mais completo, datado do século XVIII a.C., é o Tratado de Kadesh entre Ramsés II do Egito e Hatusil III do Império Hitita. O documento, gravado em uma placa de prata, fixou a paz e fraternidade entre os povos egípcios e hititas e estabeleceu uma aliança defensiva entre as fronteiras de Canaã (Figuras 6 e 7). Esse tratado, de acordo com Coelho (1992, p.20), não faz referência a limites. “Os limites eram um dado interior, resultado da divisão de terras férteis” e, só posteriormente, por volta do ano de 215 a.C., como exemplo, a Muralha da China, é que se têm a “fixação do limite externo como limite estratégico”.

Figura 6: Fragmentos do Tratado de Kadesh.
Fonte: Disponível em: <shalom-avivamento.blogspot.com/2010/>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 7: Império Hitita (vermelho), Kadesh ao Sul.

Fonte: Disponível em: <pt.wikipedia.org/wiki/Hititas>. Acesso em: 20 abr. 2012.

No império chinês, a muralha era mais defensiva e de proteção e no romano, as *limes* eram mais determinadas e expansionistas, caracterizando o avanço guerreiro de seu povo. Definir fronteiras fixas para os romanos significava reduzir a extensão de seus domínios.

As muralhas tiveram uma importância relevante e expressiva para alguns povos e impérios da Antiguidade, como o Chinês e Romano. É importante também destacar o Império Inca e as cidades-estado da Grécia, enfatizando, porém, que nesse país as fronteiras nunca foram muito definidas (MARTIN, 1997, p. 24). As cidades-estado gregas constituíam um sistema político formado por uma cidade independente que exercia a soberania sobre o território contíguo, para o qual atuava como centro da vida política, econômica e cultural. A

pólis compreendia uma sociedade circunscrita aos limites de um território reduzido, formado apenas de uma área urbana e seus arredores rurais (Figura 8).

Figura 8: Pólis grega (antigas cidades-estado).

Fonte: Disponível em: <nearplaceblog1.blogspot.com/2010/10/viagem-da>. Acesso em: 20 abr.2012.

Com relação ao Império Chinês é importante destacar uma das mais importantes obras da arquitetura e da engenharia chinesa: a Grande Muralha. Construída inicialmente em terra batida durante a dinastia Qin (221-206 a.C.), a muralha tinha como finalidade conter invasões dos povos bárbaros do norte, proteger as colheitas e servir como comunicação entre locais distantes do império. Ainda no século II a.C., ela foi ultrapassada pelos hunos e posteriormente sofreu muitas depredações até ser praticamente destruída. Quatro séculos depois, os chineses retomaram sua construção em alvenaria. O trabalho de reconstrução durou mais de 200 anos. Com uma altura que oscila entre 6 e 8 metros, largura de 5 metros e com torres de vigilância a cada 180 metros, a muralha se estende por cerca de 2.400 quilômetros de leste para oeste e é considerada a maior fronteira artificial do mundo (Figura 9).

Quando os chineses edificaram os primeiros trechos da grande muralha, queriam não somente se proteger e traçar um limite claro entre os dois territórios, mas também afirmar a especificidade cultural de sua sociedade fundada sobre a agricultura sedentária com domínio

da hidráulica, da escrita, em oposição aos bárbaros nômades. Para os chineses, a muralha desempenhava um papel de proteção militar em direção ao norte, enquanto que o Império se estendia mais ao sul e procurava colonizar as regiões meridionais tropicais (RENARD; PICOUET, 1993, p. 9).

A Muralha da China (Figura 9) e a Linha Maginot (Figura 10), outra fronteira fortificada militarmente e que foi construída muito mais recente, entre 1927 e 1936, com o objetivo de proteger os territórios recuperados com o nordeste da França de uma nova invasão alemã, não conseguiram impedir as invasões. Estas subsistem até hoje na paisagem, mesmo que tenham perdido as suas funções iniciais, porque foram tombadas e fazem parte do patrimônio mundial e nacional, respectivamente (RENARD; PICOUET, 1993, p. 9).

Figura 9: Foto da Muralha da China, visão geral.

Fonte: Disponível em: <[http:// www.vivercidades.org.br](http://www.vivercidades.org.br)>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Figura 10: Linha Maginot, na época, sob a vigília dos soldados franceses (a) e soldados dos Estados Unidos (b) examinam a Linha Maginot em 1944.

Fonte: Disponível em: <http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Linha_Maginot>. Acesso em: 20 jul. 2012.

O Império Romano de domínio imperialista pela Europa durou mil anos, onde Roma foi o centro do poder político, religioso, artístico e cultural. As cidades romanas iniciavam-se com as muralhas, ao contrário das gregas onde a muralha era construída depois. “Além de seu traçado sagrado, a cidade romana era orientada no sentido de se harmonizar com a ordem cósmica”, afirma Mumford (1982 p. 228-229). O *limes* (limite) romano era ao mesmo tempo estrada pública e fronteira cadastral, e a *centuriatio*, território cultivável, baseava-se em uma grade de estradas secundárias formada pelos *decumani* (paralelos à dimensão maior do território, com direção leste-oeste) e os *cardines* (perpendiculares a estes e mais curtos com direção norte-sul) (BENÉVOLO, 1982) (Figuras 11 e 12).

Figura11: Muralha de Adriano próximo a Greenhead, na Grã-Bretanha, a mais extensa fronteira (cerca de 118 km) construída na história do Império Romano.

Fonte: Disponível em: <<http://jcnavegatur.blogspot.com/>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Figura12: Mapa Muralhas de Adriano-Ing/Antonino-

Fonte: Disponível em: <<http://jcnavegatur.blogspot.com/>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Na América pré-colombiana, muitos impérios se desenvolveram, dos quais podem ser citados os maias, os astecas e os incas. Os maias viveram por dois mil anos na América Central; os astecas ampliaram os seus territórios pelo México e América Central e os incas distribuíram-se por uma grande extensão de terras ao longo dos Andes, desde o Sul da Colômbia até a área central do Chile. Essas culturas, que foram sendo aos poucos destruídas pelos colonizadores espanhóis, também possuíam fronteiras internas e externas, como limites imóveis fortificados e defensivos (Figuras 13, 14 e 15).

Figura 13: Mapa histórico dos territórios habitados por povos de língua Maia (Borda Vermelha).
 Fonte: Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mayas.png>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 14: Império Asteca (área verde-escura).
 Fonte: Disponível em: <http://www.historiadomundo.com.br/imagens/asteca_mapa.jpg>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 15: Civilização Asteca - Chinampas (ilhas artificiais construídas em lagos com canais divisorios).
 Fonte: Disponível em: <<http://www.culturamix.com/cultura/historia/fotos-dos-astecas>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Os incas dividiram seu território, denominado de Tawantinsuyu, em quatro direções (país dos quatro quadrantes) que partiam da capital Cuzco, cruzamento dos pontos cardeais, representando o centro do império e o número 5, indivisível (MARTIN, 1997, p.30). Na língua quíchua, desse povo, Cuzco significa umbigo. De acordo com Peregalli (1982 apud MARTIN, 1997, p.29), os incas “foram os únicos a formar um verdadeiro império”.

Chegaram a ter sob o domínio uma população em torno de quinze milhões de habitantes distribuídas ao longo dos Andes (MARTIN, 1997) (Figuras 16 e 17).

Figura 16: Plano de Cuzco na direção dos pontos cardeais.

Fonte: Disponível em: <<http://www.csuchico.edu/~curban/SoAmGIslands.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Figura 17: Cuzco foi o centro administrativo e cultural do Tahuantinsuyu, ou Império Inca.

Fonte: Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Cusco>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

Na Idade Média, a queda do império romano do ocidente, o modo de produção feudal e a invasão dos povos germânicos (chamados de bárbaros pelos romanos) nas fronteiras do império fizeram desaparecer quase que totalmente as cidades na Europa. A população se reduz e as áreas urbanas deixam de serem centros de produção e comércio. Grande parte dos senhores romanos abandonaram as cidades e foram habitar as suas propriedades nos campos. Essas propriedades, conhecidas como vilas, deram origem aos feudos medievais.

As muralhas, nesse momento da história, adquirem uma nova significação. Além da segurança e proteção, elas possuem uma característica insular e separam o espaço rural do urbano, a vida exterior da interior.

Para Mumford (1982), as fronteiras na Idade Média têm um sentido de conquista de uma área. Tout (1934 apud MUMFORD, 1982, p. 287) afirma que a fronteira era marcada como uma ordem militar. O autor escreve que:

A necessidade política de se criarem cidades surgiu primeiro que a necessidade econômica. Nos humildes começos das novas cidades da Idade Média, as considerações de ordem militar sempre foram capitais. Um governante forte conquistava um distrito adjacente aos seus velhos domínios, ou queria defender a sua fronteira contra o inimigo vizinho. Construía rudes fortalezas e estimulava os seus súditos a nelas residirem, para que pudessem assumir a responsabilidade de sua defesa permanente.

As fronteiras não tinham precisão para os reinos medievais da Europa porque não se conheciam, na época, os instrumentos cartográficos para a sua definição. A respeito dessa questão, Magnoli (1997, p. 31) explica que: “A territorialidade não estava entre as características dos reinados medievais. A noção de unidade e integridade material do reino esbarrava na circunstância de ser o reinado essencialmente constituído por direitos, não por terras”.

É um traço do período medieval a fronteira como zona. Segundo Raffestin (1993, p.166), a fronteira zonal, nesse período, expressa uma informação que não é suficiente. Para ele, “as coletividades medievais que se desenvolviam ao abrigo de espessas florestas procuravam na fronteira mais uma zona de defesa do que um traçado linear preciso”.

A fronteira como zona provém das “marcas” (palavra originária de *mark* em alemão e em francês, *marches*). Marcas (espanhol) eram territórios especiais de fronteira, definidos pelos reis francos e germânicos, para proteger dos ataques de outros povos, especialmente os eslavos. Vários desses territórios no século X já estavam unificados e durante considerável tempo permaneceram como conceito político (COELHO, 1992).

3 A FRONTEIRA COMO LINHA: PROJETO DO MUNDO MODERNO

Surgido na Europa nos séculos XV e XVI, o movimento renascentista, e que alguns historiadores consideram uma ruptura ao período medieval, teve um significado muito expressivo para as artes, ciências e descobertas do continente americano. As invenções da imprensa, da bússola e das regras da perspectiva, influenciando a arquitetura, o urbanismo, a escultura e a pintura, caracterizam essa época.

Na realidade, o que vem romper com o sistema medieval, onde a autoridade máxima cabia ao Império e também ao Papado, é a Paz de Vestfália, marco histórico do Estado-nação moderno. Considerado o grande tratado de paz, assinado em 1648, entre quase todos os Estados europeus, a Paz de Vestfália colocou fim à guerra dos trinta anos e deu início a uma nova fase na história política na Europa, pois reconheceu a soberania dos Estados envolvidos nesse continente. A igualdade jurídica entre os Estados coloca-os como únicos atores nas políticas internacionais e esse novo modelo de soberania torna as fronteiras mais rígidas e precisas.

O desenvolvimento da cartografia, fundamental para a elaboração dos mapas, os progressos na arte de navegação e outros equipamentos tecnológicos contribuíram para as descobertas marítimas de novos continentes e também para a precisão nos limites entre os limites de Estados. Na afirmação de Martin (1997, p.36), com os mapas, “as fronteiras

passavam a não ser apenas representadas, mas também projetadas. Surge então a ‘fronteira linear’, como a primeira concepção geográfica moderna”. Nesse contexto, fica claro que a fronteira, “elaborada” servia como um instrumento para comunicar uma ideologia (RAFFESTIN, 1993).

A primeira fronteira linear projetada foi com o Tratado de Tordesilhas (1494) para a América e não para a Europa, continente que a idealizou. O tratado definia como linha de demarcação o meridiano 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde. Os territórios a leste desse meridiano pertenceriam a Portugal e os territórios a oeste, à Espanha (Figura 18).

Figura 18: Tratado de Tordesilhas.

Fonte: Disponível em: <histoblogsu.blogspot.com/2009/11/navegações-p>. Acesso em: 20 abr. 2012.

No dizer de muitos livros didáticos de história, a linha não foi respeitada, mas isso não é verdadeiro, pois a busca brasileira para o Pacífico, como a hispânica com maiores influências no Atlântico, é até hoje perseguida (MARTIN, 1997). Além disso, os portugueses, como os franceses, eram contratualistas⁷ e as fronteiras como pacto deveriam ser respeitadas

⁷Nessa afirmação de Martin (2011), pode-se dizer que há uma forte referência ao contratualismo clássico. De acordo com a classificação utilizada por Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 279), o contratualismo clássico se “apresenta como uma escola, pois todos aceitam a mesma sintaxe: a da necessidade de basear as relações sociais num instrumento de racionalização, o direito, ou de ver no pacto a condição formal da existência jurídica do Estado”. Os autores colocam dois tipos de pactos: o “pacto de associação”, que se estabelece entre vários indivíduos, que ao “decidirem viver juntos passam do estado de natureza ao estado social”, e o “pacto de submissão”, que instaura “o poder político e ao qual se promete obedecer”. O segundo se aplica à situação dos

desde Tordesilhas. Já os hispânicos viam a fronteira como um mal; a identidade era o mais importante (MARTIN, 2011)⁸.

Uma questão importante deve ser colocada: a fronteira política, diferentemente da econômica, uma vez estabelecida, não é facilmente apagada. Ela se construiu fundamentada em aspectos que não são somente físicos, mas também culturais, sociais, econômicos e políticos. Raffestin (1993, p.155), nessa linha de pensamento, assinala que: “A tessitura política se transmite e se herda com mais facilidade que a tessitura econômica, pois é a expressão de um estado de direito, de soberanias [...]”. O autor, quando fala em tessitura, quer dizer da estrutura da área pertencente à Nação. Ao indagar o que o território representa no contexto dos Estados-nação, afirma que espaço e território não são termos que têm o mesmo sentido. Para Raffestin (1993, p.143), “O território se forma a partir do espaço, [...] qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações”. O espaço como antecedente ao território serve de base para as ações do homem, por meio do trabalho (energia e informação), transformando-o em território. Como assinala (RAFFESTIN, 1993, p. 144): “Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço”.

Lefebvre (1978 apud RAFFESTIN, 1993, p.143) explicita qual é o caminho a partir do espaço para se chegar ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc.”.

Os conceitos de território se estendem aos aspectos de espaço social que não existem sem a presença humana e formação de sociedades. A palavra deriva do vocábulo latino *terra* e, segundo Haesbaert (2004, p.43, grifo do autor), “era utilizada no sistema jurídico romano dentro do chamado *jus terrendi* como pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa”. Isto quer dizer que o espaço territorial era delimitado e controlado por intermédio de um poder. Já o geógrafo Santos, M. (2001 apud SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.19) faz uma distinção entre território e territorialidade. Segundo ele, território é a “a extensão apropriada e usada” e territorialidade têm como sinônimo “pertencer àquilo que nos pertence [...] é o sentimento de exclusividade”.

portugueses. Ainda sobre os dois pactos, Bobbio, Matteuci e Pasquino (2004, p. 279) dizem que o pacto de associação “cria o direito” e o de submissão, “o monopólio da força”; com o primeiro “nasce o direito privado, com o segundo o direito público”.

⁸Informação verbal fornecida por André Roberto Martin em apontamentos de orientação, em 2011.

Para Moraes (2000, p.18), “o território é um produto socialmente produzido, um resultado histórico da relação de um grupo humano com o espaço que o abriga”. Esse processo teria sua origem em movimentos de expansão da sociedade, já que, ao longo da história, o homem sempre lutou pela conquista de territórios.

Costa (2008b)⁹ afirma que existem quatro dimensões na relação da sociedade com o território: a dimensão ecológica, território como fonte de vida e de reprodutividade (no sentido biológico); a cultural, relação de pertencimento, raiz, terra-mãe, ancestralidades de natureza espiritual; o território como fonte de vivência e produção, que é econômica e é instrumento de trabalho; e a política. No sentido da dimensão política, Santos, M. (2002, p.84) afirma que o território “deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, suas heranças históricas e seu atual conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo”.

Em outra referência, Santos, M. (2001 apud SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.19) afirma que em sentido mais específico, o território é a designação política para o espaço de um país e que “a existência de um país supõe um território”.

Segundo Haesbaert (2004, p.40, grifo do autor), complementando a ideia de Costa, a definição “*cultural* – é que prioriza a dimensão simbólica e o território é visto, sobretudo, como produto de apropriação/valorização de um grupo em relação ao seu espaço vivido”, e a “*econômica* – é a que enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas”.

A ocupação do espaço dá lugar a um sistema territorial. Diz Raffestin (1993, p. 150): “Os indivíduos ou grupos ocupam pontos no espaço e se distribuem de acordo com modelos que podem ser aleatórios, regulares ou concentrados”. Para o autor (1993) esse modelo conduz a um sistema de redes e malhas que dão origem ao território. As redes a que se refere Raffestin podem ser cidades que se constituem de pontos de ligação ou de vias que se cruzam atraindo pessoas para um mesmo espaço geográfico. Esses locais têm mais possibilidades de se tornarem polos e posteriormente aglomerados, povoamentos, vilas e até cidades.

A organização de povoados, vilas e cidades possibilitou o aparecimento de sociedades em determinados espaços sociais. A formação de um território tem sempre em sua gênese um processo de expansão de uma sociedade e que pode ser definido, na afirmação de Moraes (2000, p.50), como o “movimento de um grupo social que se expande no espaço e, nesse ato, passa a controlar as porções do planeta que são integradas ao seu território”.

⁹Informação verbal fornecida pelo professor Wanderley M. da Costa, em anotações de aula do Curso de Geografia Política: teorias sobre o território e o poder e sua aplicação à realidade contemporânea, em 2008.

As cidades, portanto, vão gerar um movimento humano, um poder de controle sobre os meios de transporte entre lugares distantes e um aumento da comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo (MUMFORD, 1982).

Dessas construções territoriais no tempo, inicia-se a internacionalização da economia, marcada pela ampliação do comércio com as novas descobertas. A expansão capitalista com a mundialização da economia, apoiada no avanço científico e tecnológico provocou mudanças nas relações do homem com a natureza, em função dos novos meios disponibilizados a ele (SANTOS, M., 1997). “Pode-se falar de mundialização, enquanto outrora se tratava de mera internalização”, assinala Santos, M. (1997, p. 12).

Diante desse novo papel que as fronteiras assumem perante o Estado, vários teóricos, em especial os geógrafos europeus, buscam, nas suas formulações, o entendimento sobre as diversas funções (sociais, políticas, econômicas, culturais, jurídicas e outras) que elas vêm a exercer no território.

4 A GÊNESE DA GEOPOLÍTICA

Ratzel, geógrafo de origem alemã e um dos precursores nos estudos a respeito da temática fronteira, foi o primeiro autor a propor de forma explícita uma geografia do homem, ocupando assim um papel pioneiro em tal campo de preocupação (MORAES, 1990).

A Antropogeografia (Geografia do Homem), a principal obra de Ratzel, publicada em 1882 e alterada com uma nova edição em 1891, aborda de forma pioneira a relação causal que se estabelece entre território e sociedade, isto é, quais as características que se colocam entre o meio ambiente natural e as realizações humanas.

Em 1897, Ratzel, ao editar a obra “Geografia Política”, estabeleceu uma analogia biológica entre os mecanismos de contração e expansão dos países, isto é, a tendência dos povos a limitarem ou ampliarem fronteiras segundo as necessidades de espaço vital. A esse respeito, Ratzel (1914 apud MORAES, 1990, p.73) relata:

Exatamente porque não é possível conceber um Estado sem território e sem fronteiras é que vem se desenvolvendo rapidamente a geografia política, e embora mesmo a ciência política tenha freqüentemente ignorado as relações de espaço e a posição geográfica, uma teoria do Estado que fizesse abstração do território não poderia jamais, contudo, ter qualquer fundamento seguro. [...]. A maior parte dos sistemas e das teorias sociológicas consideram o homem como separado da terra [...]. O fato de estes dois organismos estarem ligados ao seu solo é a consequência natural da ligação evidente que une a criatura humana a Terra.

Amparado na teoria evolucionista, Ratzel (1914 apud MARTIN, 1997, p. 41) sustentará a seguinte tese: “forma-se mais rápido um povo que possui limites”. Mesmo destacando que as fronteiras naturais desempenhariam um papel considerável para os povos com um menor desenvolvimento, Ratzel (1914 apud MARTIN, 1997, p. 41) observará que o “limite definido contribui para a maturação de um povo”.

A Geopolítica, termo criado pelo sueco Rudolf Kjellén, em 1916, com sua obra “*Staten Som Lifform*” (“O Estado como Ser Vivo”) constituiu um ramo da Ciência Política que estuda os fatos decorrentes das condições geográficas. Segundo a definição de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p.544):

Os redatores da ‘*Zeitschrift für Geopolitik*’, em 1927, definiram a Geopolítica como a ciência que indaga os liames que ligam os eventos políticos à Terra e quer indicar as diretrizes da vida política dos Estados, deduzindo-as de um estudo geográfico-histórico dos fatos políticos, sociais e econômicos e de sua conexão.

Tornando-se uma disciplina autônoma e vinculada à Ciência Política, a geopolítica foi, nessa época, a principal ênfase na análise e caracterização das fronteiras. As teorias relativas a essa nova disciplina, a partir dos geógrafos europeus, em suas abordagens originárias, se devem a: Alfred Mahan (teoria do poder marítimo)¹⁰, Halford Mackinder (teoria do poder terrestre)¹¹, ao alemão Ratzel (geografia política), a Haushofer (teorias geopolíticas do bloco eurasiático)¹² e Spykman (geoestratégia de contenção)¹³ (MELLO, 1997).

Duas correntes, que alguns autores denominaram “possibilista” (de origem francesa) e “determinista” (de origem alemã), marcaram o debate no período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX.

Da escola geopolítica possibilista podem-se destacar os franceses Vidal de la Blache, Camille Vallaux, Brunhes e Jacques Ancel. Eles enalteceram a importância do homem na utilização política da geografia. Mattos (1990, p.27) afirma que essa linha, “reconhecendo o valor político oferecido pelo território, dá, entretanto, maior ênfase à capacidade do homem em utilizá-lo e transformá-lo em benefício da sociedade que o habita e de seus objetivos de poder”. As principais ideias dessa corrente vão refutar as teses de Ratzel e denotavam a rivalidade entre a França e a Alemanha.

¹⁰Conquistas de territórios em função da expansão marítima no século XV.

¹¹Poder Marítimo era o que prognosticava o fim da era colombiana, com um quase retorno à era medieval em que o Poder Terrestre era a forma de expansão imperialista dos territórios.

¹²Essa teoria elaborou a afirmação do poder terrestre alemão com a constituição de um bloco transcontinental eurasiático formado pela Alemanha, União Soviética e Japão.

¹³Teoria do poder marítimo norte-americano por meio do cerco protetor ao interior do país e da perspectiva de confrontação com as regiões periféricas incluindo territórios na Eurásia, aliado dos Estados Unidos.

A escola determinista de origem alemã está centrada nos pensamentos e expressões de Ratzel, Kjellén, Mackinder, Maull e Haushoffer. Esses teóricos, segundo Mattos (1990, p. 26), “num exagero de avaliação, relacionaram o poder político, essencialmente aos fatores forma, extensão e posição do território gerando os conceitos do determinismo geográfico”.

Karl Haushoffer foi escolhido, em 1933, por Hitler, para ser o diretor do Instituto de Geopolítica de Munique. Mattos (1990, p. 18) afirma que: “Haushoffer, aviltou este centro científico consentindo que ali se veiculassem as idéias expansionistas de Hitler, tentando impregná-las de uma marca geopolítica baseadas em falsa pesquisa e análise”. Ancel e J. Gottmann, geógrafos da escola francesa, formularam severas críticas à geopolítica imperialista de Haushoffer. A resposta mais direta veio de Ancel no livro “Geografia das Fronteiras”, em 1938. Contrário ao seu oponente, ele comunga do princípio da “inviolabilidade das fronteiras”, originário da Revolução Francesa. Além disso, discorda das expressões “fronteira linear” e “fronteira natural”, e invoca a expressão “espírito de fronteira” de seu mestre Vidal de La Blache (MARTIN, 1997).

5 O PENSAMENTO AMERICANO DE TURNER

Turner, um dos principais teóricos americanos, ao publicar o seu célebre ensaio “O Significado da Fronteira na História Americana”, em 1893, cria uma nova conotação para a expressão “fronteira de assentamento ou colonização” (*settlement frontier*). A exemplo dos europeus, também influenciou, com seu trabalho, vários países na expansão de suas fronteiras.

O ano de 1893 era, nos Estados Unidos, de crise econômica marcada por desigualdades sociais que ameaçavam a tão propalada democracia do país. Turner representará um grupo de intelectuais americanos que resolve dar importância à ocupação da fronteira oeste norte-americana, cuja expansão estava estagnada (LUZ, 1962). O “espírito inovador do pioneiro” era o cerne de sua proposta. No dizer de Luz (1962, p.531): “O pioneiro punha-se em marcha em busca de novas oportunidades, mas também fugindo às imposições da oligarquia dominante”. Acrescenta ainda que as condições da fronteira significavam para Turner “fatores de mudança social”.

Kellermann (1997) ressalta as diferenças entre os conceitos europeus e americanos: originalmente, o termo europeu fronteira se referia a “limites internacionais de borda”, ou a uma “área de borda contida de um só lado desta”. Nos Estados Unidos, depois da tese de Turner, o termo tem sido usado para denotar regiões de assentamento avançado. O uso europeu veio a significar “fronteira política” (*political frontier*) enquanto que o significado

americano se refere à “fronteira de colonização”. Para House (1980 apud KELLERMANN, 1997, p. 230-231), fronteiras políticas foram definidas como “zonas territoriais que acompanham uma linha de borda internacional”.

De acordo com Kellermann (1997), a hipótese de Turner, sobre as fronteiras de assentamento, pode ser interpretada como consistindo de cinco dimensões na seguinte ordem de importância: organização político-social, relações sociais, instituições, dinâmicas socioespaciais e território. Na verdade, o que as colocações de Turner geram é uma extensão do conceito de limite como linha divisória, para a noção de zonas ou faixas de fronteira que incluem a dimensão econômica e social resultante da necessidade de conquista do território americano.

No continente europeu, a palavra *frontier* significa o “limite político que separa dois países vizinhos. Nos Estados Unidos, entretanto, o termo recebeu, além disso, um sentido econômico: passou a significar o limite da zona povoada”, explicita Waibel (1955 apud MAGNOLI, 1997, p.19-20).

No Brasil, as “fronteiras de assentamento” são chamadas de fronteiras agrícolas e representam áreas de expansão da colonização agrária e agrícola em espaços vazios, que sofreram alterações ambientais, produtivas e demográficas nas suas regiões e passam a ser entendidas, de acordo com Becker (1988 p.65), como “espaço onde o processo de colonização está instituindo novas relações sociais ou redefinindo antigas [...]”.

6 A DINÂMICA FRONTEIRIÇA: LIMITE, LINHA OU ZONA DE FRONTEIRA?

As várias definições sobre o que é limite, linha e zona de fronteira foram o principal tema que atravessou o conjunto da literatura consagrada às fronteiras. O cerne da discussão consistiu em saber se elas são linha ou zona. Hoje já existe um consenso, entre os estudiosos da questão, que pensar a fronteira como zona amplia o seu conceito, pois nele estão embutidos os fatores comuns que podem ser culturais, sociais, físicos, geográficos, ambientais ou econômicos, aos Estados que pertencem. Esse entendimento possibilita uma interpenetração de culturas gerando uma maior integração. Já o limite permanece como um impedimento fixo, deixando de lado a presença de muitos elementos próprios de cada lugar.

Com a instalação dos Estados modernos, a definição das fronteiras e dos limites foi fundamental para a estruturação das soberanias, como também para tranquilizar as populações fronteiriças evitando maiores litígios.

Para Martin (1997, p. 47), hoje o “limite é reconhecido como linha, e não pode, portanto ser habitada, ao contrário da fronteira que, ocupando uma faixa constitui uma zona muitas vezes bastante povoada [...]”.

Mattos (1990) considera limite a linha natural ou artificial que contorna o extremo do território físico do Estado. A fronteira é faixa contígua à linha limite; usualmente, os Estados estabelecem a extensão dessa faixa. Para o autor (1990, p. 7) “a fronteira quando humanizada é uma área de interpenetração de culturas e de interesses”.

Para Machado (1998, p.42), a fronteira pode ser “um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociopolíticas e culturais distintas”, enquanto que o limite é de separação das nações.

House (1980 apud FOUCHER, 1991, p.45) ressalta que a “fronteira é uma zona que se estende dos dois lados de uma linha que demarca uma fronteira internacional, que tenta conciliar as duas concepções”. Segundo Moodie (1947 apud FOUCHER, 1991, p.46), o segredo desse debate reside na discussão corporativa: “A linha é um conceito político e jurídico enquanto que só a zona é um conceito geográfico”.

Figura 19: Esquema conceitual da faixa e zona de fronteira.

Fonte: MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul americana. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Continente em chamadas**: globalização e território na América Latina. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 260.

De acordo com House (1980 apud MACHADO, 2005 p.259), “as assimetrias e diferenças de gradiente são fontes do dinamismo dos espaços fronteiriços na zona de fronteira”. Por meio de um desenho esquemático, Machado (2005, p.260) estrutura essa ideia para as cidades-gêmeas e a complementa especificando que “na escala local/regional, o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas [...], pois elas apresentam grande potencial de integração econômica e cultural”. A autora afirma ainda que essas cidades possuem situações localizadas dos problemas específicos da fronteira, e aí adquirem maior dimensão, com consequências diretas sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (Figura 19).

Steiman e Machado (2002, p.13) afirmam que a visão de pioneirismo de House (1980) foi focar a análise da zona de fronteira no conjunto de interações entre cidades-gêmeas e qualificá-las. No entanto, esse autor “assinala a dificuldade que é analisar os efeitos locais destes fluxos, mais difíceis de justificar em termos teóricos do que operacionais”.

Na reflexão de Croguennec (2002 apud COURLET; AZEVEDO, s.d., p.17), a ideia de zona de fronteira possui duas formas de interpretações: uma vertente marxista que a vê como uma área periférica isolada do centro de resoluções nacionais contrário aos seus interesses econômicos, cujo desenvolvimento é dificultado por essa dominação. A outra é a funcionalista, cujo realce é dado à integração das zonas de fronteira, pois as assimetrias entre as cidades vizinhas é que explicam as diversas trocas. Isto quer dizer que as regiões fronteiriças aproveitam das chances apresentadas pela “proximidade das diferenças”.

Foucher (1991) instiga o pensamento sobre o debate da refuncionalização das fronteiras. Para o autor (1991, p. 45), “linha e zona correspondem de fato a duas ordens de grandeza diferentes”. Ele reafirma a importância de distinguir a redefinição dos traçados e a modificação das funções de uma fronteira. Na sua concepção (1991, p.13), “uma ‘boa fronteira’ é aquela que é suficientemente legítima por estar aberta ao jogo da circulação dos homens, dos bens e das ideias”. Nesse sentido, existe um bom “modelo geopolítico no oeste europeu” de estabilidade dos traçados dentro da abertura. Foucher (1991) reforça ainda que o que importa na atualidade é a reflexão sobre a função e gestão das fronteiras do que o seu traçado.

7 OS MODELOS ESPACIAIS

Vários profissionais formuladores de políticas, programas ou projetos nos diversos âmbitos de governo ou de outras formas de gestão, têm fundamentado as suas análises, apoiando-se em teorias relativas às questões, que emergem dos contatos que as regiões e

cidades de fronteira estabelecem entre si. Cuisinier-Raynal (2001) propôs um modelo espacial de análise, em zonas de fronteira, com o objetivo de permitir obter uma visão mais clara das dinâmicas territoriais da atualidade e orientar as ações públicas do Estado. Esta ideia fica explícita quando se estuda a proposta, que o autor desenvolveu para as fronteiras do Peru com os seus vizinhos. Nesse trabalho, Cuisinier-Raynal (2001) sugere cinco modelos de análises nos quais, cada cenário corresponde a um arranjo de situações dinâmicas particulares, que correspondem à **margem, progressão, frente, sinapse e capilar**.

Figura 20: Modelos de estruturas espaciais para as zonas de fronteira (tradução da autora).

Fonte: Esquema elaborado a partir de : CUISINIER-RAYNAL, A. La frontière au Pérou entre fronts et synapses. *L'Espace Géographique*, v. 3, p. 5-10, 2001.

A Figura 20 apresenta o esquema original de Cuisinier-Raynal, observado na zona de fronteira no Peru. Propõe, ainda, ao país, ajustar uma tipologia de várias escalas das fronteiras bem-conhecidas, restabelecendo, a face inferior (fronteira com a Bolívia), os segmentos peruanos. Essa tipologia, segundo o autor, poderá, a sua volta, ser aplicada a uma escala de

uma díade, mas na prática essa nunca será o caso, pelo menos no Peru (que pouco conheceu frentes ou sinapses agrupadas a uma escala de uma díade integral): esses fenômenos permanecem localizados dentro de espaços mais ou menos pontuais no tempo; mesmo que, em certa época, a Amazônia pode representar a figura de margem.

No Brasil, o Ministério da Integração Nacional, na Proposta de Reestruturação para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), teve como base de análise os modelos propostos pelo geógrafo Cuisinier-Raynal. Machado (2005), consultora desse programa, fez algumas adaptações para a situação brasileira. De acordo com a sua proposta, cinco modelos fundamentam as interações transfronteiriças: 1) margem; 2) zona-tampão; 3) frentes; 4) sinapse; 5) capilar. Vale dizer que, no modelo original, Cuisinier-Raynal chama a zona-tampão, denominada por Lia Machado, de *marches*, que pode ser traduzida para progressão.

8 IMPACTOS NAS ZONAS DE FRONTEIRAS

Com o nome de “Six exemples d’effet frontière”, Rennard e Picouet (1993) elaboraram outros esquemas de análises espaciais dos efeitos ou impactos em zonas de fronteira, sem que eles representem modelos. Apesar disso, as configurações bidimensionais têm um papel importante nas análises para futuras intervenções nessas regiões. Elas integram a publicação “Frontières e territoires”, mas não são referenciadas diretamente no corpo do texto, e, sim, percebe-se o contexto de forma indireta. Os desenhos refletem teorias e revelam como as fronteiras podem ser áreas de trocas privilegiadas, de cooperação transfronteiriças, áreas dinâmicas, estagnadas, assimétricas, em transformação ou que apresentam disfunção e, ainda, lugares de obstáculos que impedem ou dificultam a passagem.

As Figuras 21 a 26 referem-se aos seis esquemas, com tradução da autora. O primeiro esquema **Integração das Margens** (Figura 21) remete à teoria de Turner das frentes pioneiras de colonização, que se referia à progressão dos pioneiros nas áreas ainda incultas ou não colonizadas. No século XIX, o avanço realizou-se nos Estados da América e, no século seguinte, na América do Sul, África e Ásia Oriental. De acordo com esse modelo, a identidade nacional se formava das franjas do território não dominado ou em processo de colonização.

Figura 21: Esquema de Integração das Margens.

Fonte: Elaborado a partir de: RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick.
Frontières et territoires: six exemples d'effét frontier. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

Figura 22: Efeitos de Assimetria em zonas de fronteira.

Fonte: Elaborado a partir de: RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick.
Frontières et territoires: six exemples d'effét frontier. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

Os **Efeitos de Assimetria** (Figura 22) demonstram territórios ocupados de forma diferenciada. De um lado, predomina a atividade rural e, do outro, as dinâmicas urbanas, com grande concentração de serviços e comércio no território B. As duas áreas se beneficiam e se apoiam, nessa situação, tanto nas relações de trabalho (oferta da mão de obra e do emprego), quanto nas atividades produtivas e sua relação comercial com a cidade.

Na **Disfunção** (Figura 23), os países têm pouca comunicação e os intercâmbios se restringem apenas à linha e a um único eixo rodoviário. A disfunção se apresenta nas desigualdades entre as economias nacionais. O território B concentra e atrai a maior parte da população, demonstrando que ele possui maior capacidade de absorção desse contingente. O crescimento no território A é de forma linear, diferentemente do B, que é radioconcêntrico e se aproxima mais das atividades na linha que o seu vizinho.

Figura 23: Esquema Disfunção.

Fonte: Elaborado a partir de : RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick. Frontières et territoires: six exemples d'effets frontiers. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

Figura 24: Esquema Abrigo e Passagem.

Fonte: Elaborado a partir de: RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick. *Frontières et territoires: six exemples d'effet frontier*. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

Na Figura 24, **Abrigo e Passagem**, são situações vividas no passado (séculos XIX e XX) durante as guerras e no confronto entre dois países na expansão de seus territórios ou na conquista de novos, e também no presente, com algumas particularidades que evidenciam o requinte tecnológico no bloqueio. Na atualidade, são vários os exemplos de países em que a fronteira é militarizada e fechada, somente permitindo passagem em alguns pontos extremamente controlados. A zona de fronteira é ocupada por postos militares nos dois países e não há centros urbanos próximos a ela. As culturas ilícitas se propagam nesses espaços.

No **Efeito Criador e Acumulador** (Figura 25), a situação é típica das cidades-gêmeas. Nesse contexto, as relações bilaterais demonstram integração, onde a linha divisória não significa uma barreira, é o que se chama de uma fronteira permeável. A atividade comercial é uma fonte importante de renda e trabalho, na qual o contrabando também assume como uma atividade econômica considerável. Na realidade apresentada, existem fluxos de capital de forma ilegal, e isto quer dizer que, apesar da existência de legislações que dificultam a livre circulação de capitais, essa situação gera, muitas vezes, a evasão fiscal e lavagem de dinheiro. No estudo de caso apresentado nesta tese, as cidades de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) se adaptam a esse esquema.

Figura 25: Esquema Criador e Acumulador.

Fonte: Elaborado a partir de: RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick. Frontières et territoires: six exemples d'effet front. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

Em **Metamorfismo de Contato** (Figura 26), é o que se pode chamar de “integração ideal” entre as cidades de fronteira, permitindo uma relação transfronteiriça que possa dinamizar economicamente os espaços fronteiroços como também as regiões das quais estão inseridas. Ela é identificada como uma fronteira viva onde os intercâmbios sociais, econômicos e comunicacionais situam-se na base dessa territorialidade.

Figura 26: Esquema Metamorfismo de Contato.

Fonte: Elaborado a partir de: RENARD, Jean Pierre; PICOUE, Patrick. Frontières et territoires: six exemples d'effet front. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

As relações de integração são evidenciadas pelo fator cultural (zona bilíngue) e também pelos meios de comunicação. Há também a integração dos mercados, por meio de blocos econômicos. Além disso, a presença de polos urbanos representa uma intensa atividade de comércio e serviços, favorecendo as economias locais e regionais.

9 O CENÁRIO MUNDIAL

A construção de muros entre Estados constitui a maior expressão de poder nos enfrentamentos por hegemonias territoriais. É a negação da liberdade, principal atributo de um Estado verdadeiramente Nação.

Segundo Mello (1997, p.69), “as fronteiras são [...] elementos simbólicos carregados de ambiguidades, pois, ao mesmo tempo em que impedem, permitem ultrapassar”.

Em 1961, a construção do Muro de Berlim evidenciou a divisão do mundo em dois blocos: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (socialista) contra os Estados Unidos da América (EUA) (capitalista); e fechar a fronteira não era apenas uma situação de conflito pontual, mas sim de caráter mundial. A sua ruptura, em 1989, significou o fim da Guerra Fria (Figuras 27 e 28), mas não o fim da edificação de novas separações.

(a)

(b)

Figuras 27: Queda do Muro de Berlim (a) e (b).

Fonte: Disponível em: <<http://members.fortunecity.com>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 28: Montagem mostra prédio do Reichstag (parlamento) em Berlim em 1989 (acima) e em 2009 após a queda. (Foto: AFP)

Fonte: Disponível em: <<http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticiase.br.taringa.net/posts/info/20->>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na atualidade, surge como novidade em matéria de construção histórica a nova motivação para um confronto bélico entre um Estado e um partido político dentro de outro Estado em conflito não de guerra, mas de atos terroristas. “É guerra, mas não mais entre dois Estados, e sim entre um Estado e um grupo terrorista sediado num Estado semifalido”, conforme avalia o historiador Timothy G. Ash, em entrevista sobre a ação do Hizbollah no Líbano ao repórter Buarque (2006).]

Fronteiras étnicas, religiosas, políticas, culturais e outras têm construído, por meio de muros, verdadeiras barreiras que delimitam os desencontros e vitimam populações. No histórico conflito entre israelenses e palestinos, aparece, como uma antiga reivindicação, uma separação física ao longo dos limites territoriais. Essa premissa tinha por objetivo evitar que os dois países realizassem invasões periódicas de grupos extremistas. No entanto, palestinos e judeus têm sido vítimas de seus próprios dirigentes, que atendem muito mais as previsões belicistas de minorias extremistas do que a legítimos interesses nacionais. Com um custo estimado de dois bilhões de dólares e uma extensão prevista de 720 quilômetros, o muro entre Israel e a Cisjordânia corta o território e separa as populações que habitam a região demarcada. Uma parte, em torno de 400 km de extensão, já foi concluída. O complexo tem dispositivos eletrônicos capazes de detectar infiltrações, fossas antitanques e pontos de observação e patrulha (Figura 29).

Figura 29: Foto cerca eletrificada entre Israel e Cisjordânia.

Fonte: Disponível em: <<http://www.embajada-israel.es/politica/VallaEsp-05.ppt#343,11>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

O “Muro do Apartheid”, assim denominado pelos palestinos, estende-se pela Cisjordânia, o que, segundo eles, dificulta a criação de um Estado palestino com continuidade territorial (Figura 30).

Figura 30 - Muro entre Israel e Cisjordânia (a) e (b).

Fonte: Disponível em: <<http://www.embajada-israel.es/politica/VallaEsp-05.ppt#343,11>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

“Construir a Paz e não Muros” é o pensamento de Odeh (2003), representante da Autoridade Palestina no Brasil. “A Sedução da ‘limpeza Étnica contaminou toda a história do século 20”. Os judeus, “vítimas de limpeza étnica na Europa, ergueram no Oriente Médio um país só para os judeus, que agora se cerca por um muro destinado a isolá-los dos ‘cruéis’ palestinos”.

Na Ásia entre A Coreia do Norte e a Coreia do Sul, existe uma cerca de arame farpado e eletrificado com 240 quilômetros de extensão (Figura 31). Os coreanos das duas Nações estão separados por fronteiras claras e vivem sob os regimes e governos distintos.

Figura 31. Fotos da situação atual: cerca na Coreia do Sul com Coreia do Norte (a) e (b).

Fonte: Disponível em: <<http://jorwell.blogspot.com/2005/04/muros-y-muros-test.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na fronteira da Índia com Bangladesh, uma cerca de arame com 3.300 quilômetros de extensão e, com o Paquistão, mais 1.120 quilômetros de cerca eletrificada (Figura 32).

Figura 32: Fotos da cerca de arame farpado na fronteira entre Índia e Paquistão (a) e (b).

Fonte: Disponível em: <<http://jorwell.blogspot.com/2005/04/muros-y-muros-test.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na África, cerca eletrificada com 480 quilômetros. Uma barreira de três metros de altura para separar Botswana e o Zimbábue (Figura 33). Oficialmente é para evitar o contato com o gado doente com a febre aftosa, mas, na realidade, serve para evitar a passagem de milhares de imigrantes ilegais que fogem por problemas econômicos e políticos do Zimbábue, muitos deles doentes com Aids que querem chegar à África do Sul em busca de tratamento médico. Além disso, os naturais de Zimbábue são acusados pelos aumentos dos roubos, violações e outros crimes em Botswana.

Figura 33: Mapa da África: cerca elétrica entre Botswana e Zimbábue (*electrical fence*).

Fonte: Disponível em: <imagem disponível em:

<<http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/52/Paper52.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Nos continentes Asiático e Africano, o tema fronteira é de especial importância, tendo um papel preponderante na redistribuição da população e tem sido a chave da formação e consolidação de novos Estados. Na Europa, são muitos os exemplos desse radicalismo em fronteiras físicas: o Chipre e o território ocupado pela Turquia (Figura 34).

Figura 34: Foto do Muro na região do Chipre com a Chipre do Norte, dominado pela Turquia.

Fonte: Disponível em: <<http://jorwell.blogspot.com/2005/04/muros-y-muros-test.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na capital da Irlanda do Norte, Belfast, onde graças às políticas britânicas, católicos (*falls*) e protestantes (*shankills*) vivem em conflitos há séculos, foi construído um muro para separar o mesmo povo (Figura 35). Erguido no começo da década de 1970, e, mesmo depois do acordo de paz firmado em 1998, encontra-se lá, tendo a mesma função do passado: separar. Para ir de um lado para outro, só mesmo por meio de poucos acessos, que são fechados ao entardecer.

Figura 35: Fotos dos muros na Irlanda do Norte/Belfast (a) e (b).

Fonte: Disponível em: <<http://cain.ulst.ac.uk/images/photos/belfast/peace/line/index.acelinet>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na Holanda, onde fica Haia, a sede da Corte Internacional de Justiça, o motivo da existência de um muro é impedir os imigrantes ilegais de abandonarem a zona do porto Hoek van Holland em Rotterdam. Porém, o propósito é o mesmo de todos os muros: manter as pessoas indesejáveis fora da Holanda.

Na Espanha, ergueu-se uma cerca de arame farpado, vigiada por soldados, em Ceuta, na fronteira com o Marrocos, para manter os trabalhadores ilegais fora do território espanhol, do outro lado do estreito de Gibraltar (Figura 36).

Figura 36: Cerca entre Ceuta (enclave da Espanha)/Marrocos (África) (a) e localização de Ceuta (b).
 Fonte: Disponível em <<http://jorwell.blogspot.com/2005/04/muros-y-muros-test.html>> e <<http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/75/Perejilfri.png>>. Acesso em: 20 abr. 2001.

Outro enclave da Espanha é a cidade de Melilla no território africano. A Vala de Melilla é uma barreira física que a separa do Marrocos. O objetivo é impossibilitar a imigração ilegal e o contrabando comercial (Figuras 37 e 38).

Figura 37: Localização da Vala de Melilla (cidade africana na Espanha), Marrocos (AF).
 Fonte: Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Valla_de_Melilla> e a zona neutra onde situa a vala>. Acesso em: 20 abr.2012.

Figura 38: Cerca entre Mellila e Marrocos.
 Fonte: Disponível em: <http://es.wikipedia.org/wiki/Valla_de_Melilla> e a zona neutra onde situa a vala>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Há muito não existem fronteiras para o “Capital”. Ele transfronteiriza pela internet, impõe seus resultados, benéficos ou não, e, na maioria das vezes, retorna as suas origens ou aos esconderijos pré-determinados para ocultação das atividades de lucro fácil e nem sempre legais (“paraísos fiscais”). Já, grandes contingentes populacionais que procuram se deslocar para aonde o capitalismo aflora, enquanto modos de produção, em busca de oportunidades para melhoria da qualidade de vida, são contidos por barreiras, fronteiras intransponíveis. Muitos autores partilham do pensamento que a técnica prevalece sobre o indivíduo, que o capital controlador do conhecimento é utilizado em função da acumulação e em detrimento da existência humana.

Na América do Norte, a situação da fronteira do México com os Estados Unidos, historicamente deteriorada pelas conhecidas razões migratórias, tende a se complicar ainda mais com a lei americana que criminaliza os imigrantes sem documentos e que prevê a construção dos primeiros 1.100 quilômetros de muros militarizados, com autorização para duplicação do efetivo da patrulha de fronteira (Figuras 39 e 40).

Figura 39: Fronteira México-Estados Unidos.
Fonte: Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/http://cml.vientos.info/node/2328>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Figura 40: Fronteira México-Estados Unidos.
Fonte: Disponível em: <<http://sol.sapo.pt/blogs/meiadeleite/archive/2006/10/27/O-Muro.aspx>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Na Terceira Conferência sobre Imigração, em 2005, o Padre Alfredo José Gonçalves discorreu sobre o conceito de fronteira para o migrante, afirmando que ela “É uma raiz exposta ao sol, é um terreno movediço onde o migrante está e não está. É um não-lugar onde o migrante é um não-cidadão”. Gonçalves (2005) ressalta que o migrante que habita o não lugar da fronteira é portador de um sonho de construção de um novo lugar e é o melhor espaço para desenvolver o conceito de cidadão universal.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho, os migrantes internacionais, estimados em 214 milhões em 2010, representam apenas três por cento da população mundial. Bassegio (2005) relata que o número de migrantes está aumentando em decorrência de um processo de globalização que leva as riquezas do mundo a se concentrarem cada vez mais em alguns poucos países do Primeiro Mundo. O autor assinala que: “Como formiguinhas atrás do açúcar, os pobres saem em busca de condições de vida mais digna. O número de latinos que vivem nos EUA hoje¹⁴ é estimado em 32 milhões”. A situação dos processos migratórios criminalizados pelo Governo Americano, quando confrontada com a expansão industrial da região de fronteiras do Norte do México, nos últimos 25 anos, evidencia, fortemente, enorme ambiguidade, posto que a classe empresarial, em especial a americana, necessita da mão de obra barata originada do fluxo migratório. Nas cidades mexicanas de Tijuana e Nogales, o muro se impõe na paisagem urbana. O exemplo de Tijuana torna-se representativo pela transformação da cidade em marco da globalização, resultado do processo de mudanças em sua morfologia urbana.

O crescimento da atividade econômica em Tijuana apresenta um cenário no qual o encontro entre o global e o local adquire matizes especiais. Por exemplo, os serviços e o comércio regional transfronteiriços, característicos do turismo, mantêm-se a oeste da cidade. O caráter do consumidor residente em ambos os lados da linha de fronteira é típico desde a ocupação urbana e não se modificou. A novidade é a indústria montadora implantada a leste e a sudoeste que agrega outro tipo de trabalhador; os incorporados a processos globais de produção, mas com baixa remuneração. Os empresários das indústrias não residem em Tijuana, uma vez que, por conta do caráter desses novos processos de produção globalizante, podem controlar as diversas localizações dos processos produtivos em qualquer cidade ou país central.

Nessa ideia de separação surgiu no Brasil uma grande barreira que seria erguida na fronteira com o Paraguai (Foz do Iguaçu e Ciudad del Este), um muro de concreto e aço que teria 2,5 metros de altura e 1,5 km de comprimento abaixo da Ponte da Amizade, que separa os dois países. A finalidade da obra, sob a responsabilidade da Receita Federal, era dificultar que contrabandistas chegassem próximos ao rio Paraná para apanhar as mercadorias arremessadas do Paraguai. O muro tinha um custo previsto de R\$ 5,5 milhões, e seria semelhante aos que são usados para cercar presídios, com arames cortantes para impedir a passagem de qualquer pessoa (FERNANDES; WOJCIECHOWSKI, 2007). O muro não foi

¹⁴Dado de 2005.

erguido; está interrompida a sua construção. Hoje só restam os vestígios dos pilares que o sustentariam (Figura 41).

(a)

(b)

Figura 41: Fotos de vestígios do muro na Ponte da Amizade - Brasil.

Fonte: Disponível em: <<http://SopaBrasiguiaia.com>> e <[http://JornalHoje\[jornalhoje.globo.com\]](http://JornalHoje[jornalhoje.globo.com])>. Acesso em: 20 abr. 2010.

Realmente há a figura do pequeno contrabandista chamado "sacoleiro". São homens e mulheres que carregam em sacolas toda a mercadoria que conseguem e, depois de atravessar a ponte, descarregam-na na margem brasileira antes de chegar aos postos de controle, ou passam diretamente por estes. Pelas grades da ponte cai de tudo: de caixas de cigarros até imensos pneus destinados a veículos industriais. O governo federal insistia que a cerca não era para separar, mas regular o intercâmbio tanto comercial quanto turístico, e o governo de Assunção se negava a utilizar a palavra “muro”, afirmando que se tratava de uma obra de “reformas” na margem brasileira do rio. Mas a Câmara de Comércio de Ciudad del Este acusava os brasileiros de tentar estrangular a economia local (MARIRRODRIGA, 2007).

A Ciudad del Este, que era um pequeno núcleo habitacional, recebeu um incremento populacional na década de 1970 dos operários que trabalhavam na construção da empresa brasileira de Itaipu, e, para estimular seu crescimento, foi declarada zona de livre comércio, atraindo imediatamente comerciantes de muitos países. A criação da cerca não preocupava só o lado paraguaio. Cerca de 30 mil pessoas¹⁵ que vivem em Foz do Iguaçu cruzam a Ponte da Amizade diariamente para trabalhar em Ciudad del Este, e as autoridades locais temiam que a redução da atividade comercial de seu vizinho repercutisse imediatamente em seu território.

¹⁵Dado estimado pela Prefeitura Municipal de Foz de Iguaçu, PR (2011).

Seguindo essa linha das limitações, das barreiras e dos muros internacionais, que como vimos já teve seus pilares fincados no Brasil e se encontra à espera de uma definição de continuidade, surgem às interrogações: Como o nosso país trata as suas fronteiras? Quais são as políticas territoriais e regionais que abordam o assunto? Da era Rio Branco aos dias atuais, o que avançou? Quais os instrumentos legais para o apoio às comunidades urbanas fronteiriças? O Capítulo II, desta tese, investiga essas questões e procura estabelecer o vínculo com as grandes mudanças nas relações internacionais.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS NACIONAIS E A GESTÃO DE FRONTEIRAS NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO

1 DEFINIÇÃO E DEMARCAÇÃO DAS FRONTEIRAS

A origem das fronteiras brasileiras está ligada diretamente à formação histórica da estruturação do seu território. O Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494 na cidade espanhola do mesmo nome, que estabelecia os limites das possessões entre as coroas da Espanha e de Portugal, foi considerado a primeira fronteira linear do mundo. Verifica-se, pelos estudos desenvolvidos, que o território brasileiro já nasce definindo uma fronteira, dentro da nova concepção de fronteira linear. A ocupação se deu na região litorânea por razões estratégicas ligadas ao mar e pelo Tratado de Tordesilhas. A preocupação inicial, portanto, foi com as fronteiras marítimas.

Segundo Castro, T. (1997, p. 8), o Tratado de Tordesilhas:

Contribuiu, para o dualismo geopolítico sul-americano, seccionando, como fronteira esboçada as duas grandes vias de penetração continental:
Entregando a foz do Prata aos Espanhóis proporcionou-lhes maiores oportunidades para a expansão pelos Pampas e Chaco;
Concedendo à embocadura do Amazonas aos portugueses, coincidentemente o seu setor sul o melhor braço para a navegação permitiu que os lusos se apossassem daquela planície setentrional.

Três períodos históricos definem a delimitação e a demarcação das fronteiras: o colonial, o imperial e o republicano. O período colonial foi responsável por 2.709 km ou cerca de 20% da seção terrestre. O império delimitou 7.948 km de fronteiras, representando 51% do total, e o período republicano, da época de Rio Branco, 5.062 km ou 32% (MAGNOLI, 1997).

As fronteiras do Brasil estabeleceram-se definitivamente nas primeiras décadas após a instalação da República pela arbitragem ou pelo acordo direto, por intermédio dos trabalhos dos diplomatas. Segundo Góes (1991, p. 173), “A formação das fronteiras brasileiras [...] pode ser imaginada como um diálogo entre bandeirante e diplomata. Um ocupava o território que, na prática não tinha dono; outro legalizava a penetração através de um tratado”.

Durante duzentos anos, desde o descobrimento, a porção continental do Brasil não foi explorada. A penetração dos bandeirantes anterior ao Tratado de Madri, que estabeleceu novos acordos entre Espanha e Portugal em 1750, rompeu as linhas de Tordesilhas. As extensas fronteiras nacionais com a América do Sul eram lugares inóspitos e de difícil estabelecimento. O antropólogo Strauss (1996), em missão de pesquisa no Brasil, descreve

essa situação quando sai da costa e viaja em direção à região Centro-Oeste em 1935. Conforme o autor (1996, p. 112, grifo do autor):

[...] Lembro-me daquelas horas de direção ansiosa, tendo caído a noite – pois os vilarejos são raros nos confins de São Paulo e Goiás -, sem saber em que momento o sulco que havíamos escolhido como pista, entre dez outros, nos trairia. [...] Cenas deste tipo, o interior do Brasil as reproduz ao infinito quando nos afastamos da costa para o Norte ou para o Oeste, ali onde a selva se prolonga até os charcos do Paraguai ou até a mata ciliar dos afluentes do Amazonas. Os vilarejos tornam-se raros e mais vastos os espaços que os separam: ora descampados, e é o ‘campo limpo’; ora cobertos de mato, e chamados então de campo sujo, ou ainda ‘cerrado e caatinga’.

Apesar de os contornos do território brasileiro, herdados das conquistas portuguesas, estarem completos no início do século XX, o seu povoamento deu-se um pouco mais tarde. Nas palavras de Santos e Silveira (2001, p. 249-250), “somente na segunda metade do século XX é que o território pode ser considerado completamente apropriado, ainda que subsistam discontinuidades principalmente na região amazônica”.

Após a definição dos tratados, a ocupação militar, por meio dos fortes, serviu de balizamento para a demarcação das fronteiras. Durante muitos anos, por força constitucional e posteriormente por políticas de cunho geopolítico, as fronteiras caracterizavam ações cujos princípios se baseavam no militarismo e na lógica da segurança nacional.

A extensa fronteira brasileira totaliza 24.253 quilômetros, sendo 16.886 quilômetros de fronteiras terrestres e 7.367 quilômetros de fronteiras marítimas¹⁶. O espaço territorial ocupa 47,3% do continente sul-americano. A área territorial é de 12.712.000 km². Na faixa de 150 km da fronteira terrestre, 588 municípios distribuem-se em 11 unidades da Federação, com uma população estimada em 10 milhões de habitantes, em uma área aproximada de 2.357.850 km² (Figura 42).

Segundo Castro, T. (1997, p. 24), sob o ponto de vista da geopolítica na América do Sul, o Brasil “é o único país do continente a contactar-se com as demais regiões naturais¹⁷, como múltiplo vetor”.

¹⁶Dado do Ministério das Relações Exteriores (2012).

¹⁷As Regiões Naturais do Brasil, citadas pela autora, são: no Caribe (Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa), no Pacífico (Peru) e com a região do interior (Bolívia e Paraguai).

Figura 42 – Mapa das fronteiras brasileiras na América do Sul.

Fonte: Elaborado a partir do *site* do grupo Retis. Disponível em:

<<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras>>. Acesso em: 29 jul.2007.

2 A GEOPOLÍTICA E AS POLÍTICAS PARA FRONTEIRAS

Na primeira metade do século passado, o pensamento geopolítico brasileiro conformou a política nacional em uma base cujo princípio se baseava nas questões de base militares. Os primeiros teóricos europeus e americanos exerceram considerável influência sobre as nossas ideias.

Os estudiosos de maior evidência da geopolítica brasileira e que mais contribuíram para as políticas e os projetos de ocupação do território continental foram: Everardo Backheuser, na década de 1920, Mário Travassos na década de 1930, Lysias Rodrigues, de 1940, Golbery do Couto e Silva, entre os anos de 1960 e 1970, Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro, no período de 1970 a 1975.

Travassos e Backheuser tiveram na década de 1930 um papel de relevância nas teorias geopolíticas. Para Mattos (1979, p.51-53), o primeiro “traçou os grandes rumos de uma

política nacional destinada a nos levar à posição de maior potência sul-americana”, e Backheuser, “deu-lhe um método, sistematizando-a”.

No campo da análise da geopolítica, Mário Travassos evidencia os dois grandes antagonismos geográficos do nosso Continente, o do Atlântico e do Pacífico, e mostra a importância da cordilheira andina como divisor desses antagonismos. Além desses dois, outros são apontados – o do Prata e o do Amazonas –, quando o referido teórico pesquisava nossa posição atlântica (MATTOS, 1979).

Sobre o Professor Everardo Backheuser, Mattos (1979 p. 53) assinala que ele, como responsável pela política de fortalecimento das regiões de fronteira, explicitava que estas deveriam estar “subordinadas ao poder central e não às autoridades regionais, que manifestam menor sensibilidade para esses problemas”. A afirmação de Backheuser revela, à época, o pensamento centralizador ligado ao poder nacional do qual foi decisivo para a criação dos territórios federais nas fronteiras do Amapá, Roraima, Rondônia e Fernando de Noronha, assim como dos já extintos, nesse período, de Ponta Porã e Iguaçu (Figura 43).

Figura 43: Mapa do Brasil no período de criação dos territórios federais nas fronteiras.

Fonte: MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil: geopolítica e destino**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

Vale dizer que na década de 1940, a obra do geopolítico Cassiano Ricardo, “Marcha para o Oeste”, auxiliou na compreensão da nossa área continental como também nas políticas de interiorização do país, aproximando-se das fronteiras.

Outra obra de referência para a época, publicada em 1967, foi Geopolítica do Brasil, de Silva, G. O livro reúne todo o pensamento do autor e esboça, naquele ano, a perspectiva

geopolítica brasileira que lhe parecia mais adequada, em face do panorama da conjuntura nacional (SILVA, G., 1967). Silva, G. (1981, p. 108) considerava o Brasil dividido em três círculos de visão cada vez mais ampliados: “O ‘império’ brasileiro”; “A moldura continental”; e “O mundo ameaçador e tumultuado de além-mar”.

O primeiro círculo corresponderia ao interior do território, nucleamento central, a chamada Hinterlândia (Hinterland), que se compõe de dois *heartlands*: um central (localizado no Planalto Central, em torno do Distrito Federal) e outro, mais a noroeste (situado ao norte de Mato Grosso e sul do Pará), identificados como geopolítica intrafronteiras. O mapa a seguir explicita bem a radiografia das áreas geopolíticas e suas dinâmicas (Figura 44).

Figura 44: Mapa do nucleamento básico do território brasileiro.

Fonte: SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. (Coleção Documentos Brasileiros, 190).

Em relação ao império brasileiro, de acordo com Silva, G. (1967 apud MATTOS, 1979, p. 108) assinala que o Brasil é um “vasto império compacto de ampla frente marítima e dilatada fronteira continental, eqüipetentes quase entorno do eixo de simetria norte-sul que vai, do Cabo Orange à barra do arroio Chuí”.

A moldura continental, para Silva, G. (1967 apud MATTOS, 1979, p. 87):

Se desdobra por quase todos os meridianos e paralelos da América do Sul e em virtude das responsabilidades de cooperação internacional, o Brasil participa, de todas as áreas geopolíticas do continente, em cada uma delas integrando porções inegavelmente expressiva em seus amplos domínios.

Finalmente, quanto ao “mundo ameaçador e tumultuado de além-mar”, Silva, G. (1967 apud MATTOS, 1979, p. 135-136) interpreta que;

Do mundo envolvente de além mar, que se desdobra para além do Atlântico norte, do Mediterrâneo e do Índico, vêm às ameaças gravíssimas que vão de um arsenal de armas a sutil propaganda ideológica conduzida em moldes racionais e frios, até os modernos engenhos termonucleares capazes de inaugurar uma nunca vista guerra intercontinental.

Esse desenho político-ideológico do autor está baseado no antagonismo Ocidente–Oriente, no avanço da guerra fria e nos meios estratégicos de contenção do avanço do comunismo (MELLO, 1997).

A síntese conclusiva, a respeito das características dominantes de uma geopolítica brasileira, é apontada por Silva, G. (1967 apud MATTOS, 1979, p.137):

Geopolítica de integração e valorização espaciais;
Geopolítica de expansionismo para o interior e, também, de projeção pacífica no interior;
Geopolítica de contenção, ao longo das linhas fronteiriças;
Geopolítica de participação na defesa da Civilização Ocidental que também é a nossa;
Geopolítica de colaboração continental;
Geopolítica de colaboração com o mundo subdesenvolvido de aquém e além-mar;
Geopolítica de segurança ou geoestratégia nacional, em face da dinâmica própria dos grandes centros externos do poder.

Assim, as políticas nacionais, elaboradas pelo Ministério das Relações Exteriores ou Presidência da República, relacionadas às questões de fronteira, dos anos de 1960 e 1970 da ditadura militar, tiveram muita influência dos geopolíticos nacionais. Segundo Miyamoto (1999, 84), “no Brasil, o caráter dessa produção militar, às vezes também diplomática sempre foi mais de cunho geopolítico, fazendo projeções sobre o ‘Brasil Potência’ ou a respeito do papel desempenhado pelas fronteiras na história nacional”.

Um exemplo dessa situação foi a “A Nova Política de Fronteiras”, publicada em 1967, que pretendia estabelecer uma “consciência” dos problemas fronteiriços situando-os nas instituições de governo afins, e era composta de dois planos: Itamarati I e Itamarati II. O primeiro tratava dos problemas da fronteira Sudoeste e Sul e o segundo, da fronteira Amazônica. A elaboração desses planos recebeu aprovação do Ministério do Planejamento, criando, dessa forma, os meios para que o Itamarati executasse-os com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Para o interesse e a segurança do Brasil, a ideia não era uma faixa deserta separando o país dos seus vizinhos. A política tinha como diretriz uma faixa fronteiriça habitada e em contato com os habitantes dos países limítrofes, com boas vias de comunicação. Pretendia, como orientação maior, que a população não

ficasse isolada do restante do país, isto é, privada de contato. Exemplifica mostrando que na fronteira Sul, a rede nacional de comunicações se detivesse longe da fronteira.

A nova política de fronteiras criticava severamente o Plano Rodoviário de 1966, elaborado pelo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), órgão do governo federal, e que continha as projeções de construções viárias para a década seguinte, pois ele não previa nada para a Fronteira Sul.

O Plano Itamarati I para o desenvolvimento da fronteira Sul (1967) destacou catorze pontos na análise da faixa de fronteiras. Por meio destes tem-se um diagnóstico da situação da faixa de fronteira daquela época. A descrição de alguns desses pontos é essencial para o entendimento da real situação das fronteiras naquele momento.

Primeiro, para o Itamarati, a situação da faixa de fronteiras era preocupante por causa das condições econômicas, sociais e humanas “bastante inquietantes” no seu conjunto.

Segundo, em toda a extensão da faixa fronteira, observavam-se “sintomas de estagnação” e de “regressão econômica”, acompanhados do duplo êxodo do capital e da mão de obra.

Terceiro, com relação à fronteira Sudoeste, desde Bela Vista, em Mato Grosso, até a foz do arroio Chuí, no Rio Grande do Sul, o fenômeno de estagnação devia-se em grande parte ao fato de que condições relativamente favoráveis de infraestrutura foram criadas nos recentes anos no centro-sul do país. Ao contrário, a faixa fronteira continuava entregue às atividades agrícolas com limitadas possibilidades de emprego e estas em níveis salariais insatisfatórios.

Quarto, o Itamarati preocupou-se em avivar os traços das fronteiras, na convicção de substituir a situação da fronteira por uma faixa viva e dinâmica de populações prósperas.

Quinto, a chamada Missão Volante, constituída por funcionários do Itamarati e dos principais órgãos do governo federal à época, criou um grupo de trabalho conhecido por Grupo de Trabalho Itamarati I. Esse grupo teve como incumbência: examinar as propostas e os projetos oriundos das prefeituras municipais e associações de classe dos municípios do Rio Grande do Sul fronteiriços com o Uruguai; formular sugestões para o planejamento do desenvolvimento regional e, por último, estabelecer contato com os demais órgãos nacionais e internacionais, capazes de fornecer apoio financeiro e técnico aos empreendimentos. Todos esses pedidos refletiam a escassez de capital público e privado na região, seja para obras de infraestrutura econômica e desenvolvimento comunitário (transporte e comunicações, energia, escolas, hospitais, redes de água e esgoto e outros), seja para o desenvolvimento da agricultura, da pecuária, da pesca e da indústria pelo setor privado.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1967), apenas um limitado número de solicitações referia-se à assistência técnica e científica, que poderiam enquadrar-se nos programas multilaterais e bilaterais de cooperação técnica internacional. Esse trabalho possuía uma preocupação muito grande em relação à fronteira Sul, e, na edição publicada em 1967, constam somente os resultados do grupo de trabalho I criado para elaborar o diagnóstico dessa faixa de fronteira.

Apesar de se intitular “Nova Política para as Fronteiras Brasileiras”, poucas são as diretrizes para a fronteira Sudoeste e a fronteira Amazônica, que é apenas citada. Outra questão importante é que a sociedade só era “ouvida” por intermédio de um segmento - entidades de classe e oficialmente, pelo prefeito, denotando claramente a situação do regime que se vivia nesse período.

A situação exposta refletia a preocupação que se tinha com o país vizinho, a Argentina, principalmente pelas disputas históricas entre os dois países, na Bacia do Prata. Miyamoto (1999), ao analisar os estudos das relações internacionais no Brasil, observa que, principalmente, aqueles dos anos de 1970 centravam-se na Bacia do Prata. Para o autor (1999, p. 83), o ponto de vista tanto brasileiro quanto argentino se restringia, na maior parte, “em denunciar de um lado o papel pouco amistoso que cada um estaria jogando em detrimento de seu vizinho; e, de outro, na contestação simultânea e recíproca de tais denúncias”.

As propostas que se seguiram ao plano de 1967, para as fronteiras nacionais, não tiveram a mesma amplitude e se limitaram apenas a programas ou projetos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) priorizaram outras áreas.

O I PND (1972-1974) e o II PND (1975- 1979) caracterizaram-se pela fase conhecida como “milagre brasileiro”, pelo crescimento acelerado, diminuição das importações e considerável afluxo de capitais externos. A ênfase do I PND foi para os projetos de integração nacional e expansão das fronteiras agrícolas e de desenvolvimento.

O II PND possuía uma estratégia de desenvolvimento que pode ser sintetizada em três itens, conforme Déak e Schiffer (1999, p. 90): o primeiro foi o “fortalecimento da grande empresa privada nacional”; o segundo, a “ampliação dos investimentos estatais nos setores de infra-estrutura econômica”; e o terceiro, “maior absorção de tecnologia e recursos externos”.

Os projetos de grande porte, como construção de hidrelétricas, rodovias, ferrovias e corredores de exportação, foram uma das prioridades desse plano. A preocupação com o problema energético era claro, e houve estímulo à pesquisa dos programas nucleares e do álcool e também do petróleo.

Resultante do II PND foi a construção da maior hidrelétrica do mundo, a Usina de Itaipu, um empreendimento binacional desenvolvido pelo Brasil e pelo Paraguai no rio Paraná que produziu muitos impactos em uma região de trijunção fronteiriça: Brasil, Paraguai e Argentina.

A Ata de Iguaçu, uma declaração conjunta que manifestava a disposição para estudar o aproveitamento dos recursos hidráulicos pertencentes em condomínio aos dois países, no trecho do rio Paraná desde e inclusive o Salto de Sete Quedas até a foz do rio Iguaçu, foi assinada em junho de 1966, pelos ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai. Seis anos depois, os dois países assinam, em abril de 1973, o Tratado de Itaipu, instrumento legal para o aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná. Ressalta-se que o professor Reale (1974) teve um papel fundamental na concepção desse tratado. Em consequência de sua ampla visão do direito, foi possível a idealização da estrutura jurídica da "empresa binacional", cuja teoria viabilizou a construção da usina hidrelétrica.

A participação da Argentina nesse empreendimento deu-se em outubro de 1979 quando foi assinado o Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, para aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do rio da Prata. Comentava-se à época, como lembra Miyamoto (1999), que o Brasil poderia abrir as comportas do rio Paraná e inundar a Argentina. Segundo o autor (1999, p. 85), “O raciocínio feito sob uma visão estritamente conspirativa, não conseguia perceber que para inundar aquele país a própria barragem teria que ser destruída”. Essa situação levaria o Brasil a ficar sem energia elétrica nas regiões mais industrializadas, Sul e Sudeste, afetando, dessa forma, a economia nacional. Para o autor (1999, p.85), “Itaipu pode ser tomado como bom exemplo para explicar o clima reinante entre os dois estados mais importantes do continente”, na metade dos anos de 1970.

Os efeitos dessa grande obra foram significativos nas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai), trijunções fronteiriças, principalmente no que diz respeito à infraestrutura urbana das cidades circunvizinhas (Figura 45). Os pesquisadores Kleinke et al. (1996, p.26) explicitam que, em Foz do Iguaçu,

A Construção de Itaipu entre 1975 e 1985 fez com que a população crescesse de 34 mil habitantes para 136 mil habitantes, gerando 50 mil empregos diretos e um número elevado de empregos indiretos. A oferta de apenas 1.300 moradias e a disponibilidade de infra-estrutura e serviços somente nos bairros habitados pelos barraqueiros da Itaipu Binacional provocou déficits, que se avolumaram na cidade.

Figura 45: Mapa da trijunção fronteiriça, mostrando a nordeste, Foz de Iguaçu, a noroeste, Presidente Stroessner (Paraguai) e a sudeste, Puerto Iguaçu (Argentina).

Fonte: Elaborado a partir do *site* Google Earth.

Ainda no artigo, Kleinke et al. (1996) apontam os pontos positivos e negativos do empreendimento. Ressaltam que em um período de 14 anos (1980 a 1994), foram concedidos pela Prefeitura (1996, p.26), “9.055 alvarás de construção, incorporando à cidade 4.260.000 m²” e, com o término da obra, um número considerável de ex-barragistas permaneceu na cidade, desempregado. O aspecto positivo destacado foi a posição privilegiada de Foz de Iguaçu em comparação com outros municípios do Paraná. Para Kleinke et al. (1996, p.26): “A presença de parte do Parque Nacional do Iguaçu e de parte da represa de Itaipu no município garante um acréscimo de receita, decorrente de legislações de compensações financeiras”.

O território que abrange as três cidades possui as vantagens econômicas que lhes conferem o lugar ligado ao comércio e ao turismo. Foz de Iguaçu é a mais rica e Puerto Iguaçu, a mais pobre. Ciudad del Est, intermediária nessa situação, é considerada o terceiro maior comércio mundial em zona franca e tornou-se estigmatizada como uma das mais

violentas da América do Sul, estendendo-se essa condição à Tríplice Fronteira. A imagem negativa dessa região inicia-se nos atentados à Embaixada de Israel em 1992 e à Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA) em 1994, quando o governo argentino suspeitou que o Hezbollah tivesse sido o culpado pela investida à bomba e que os componentes desse grupo teriam utilizado a Tríplice Fronteira como lugar para elaborar as ações dos atentados.

Muitos árabes que habitam as cidades fronteiriças, especialmente Ciudad del Est. Com esses fatos e posteriormente aos acontecimentos do 11 de setembro de 2001 nos EUA, o espaço geográfico é incluído nas propostas de segurança dos Estados nacionais tanto da Argentina quanto dos Estados Unidos (AMARAL, 2010). A atribuição como lugar do terrorismo internacional nessa área partiu da hipótese de que os Estados Unidos “foram autorizados a se engajar nas atividades de monitoramento e proposição de políticas de segurança para a Tríplice Fronteira após operar uma bem sucedida construção social da ameaça terrorista na região” (AMARAL, 2010, p. 43)¹⁸.

Ressaltar a questão do encontro das três fronteiras, Brasil, Argentina e Paraguai, mesmo sem ser o objeto principal de estudo da presente tese, reside na importância dessa região como integração regional com o centro-sul do Brasil, em especial Mato Grosso do Sul, e com a América do Sul, além de guardar semelhanças com as dinâmicas fronteiriças principalmente nos aspectos políticos, econômicos e sociais, na fronteira do Brasil (Ponta Porã, MS) com o Paraguai (Pedro Juan Caballero, Amambay). Destaca-se também a questão dos conflitos com os brasiguaios, que será abordada no capítulo IV sobre Mato Grosso do Sul.

2.1 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS

No início dos anos de 1980 começa um processo de redemocratização do país, porém a crise econômica e social se aprofunda. Até o fim dos anos de 1970, ainda no regime autoritário, o desenvolvimento brasileiro proporcionou ao Estado gerir um plano de desenvolvimento que foi bem-sucedido, mas com sérias deformações sociais. Uma das causas que contribuiu para essa situação foi a subida repentina da taxa de juros, causada unilateralmente pelo Federal Reserve, dos Estados Unidos, colocando em ameaça à época, o sistema internacional de crédito.

Se por um lado a crise econômica se acentuava, a sociedade civil tentava se organizar por meio dos movimentos sociais urbanos, principalmente nos grandes centros e capitais que

¹⁸A respeito do tema da securitização na Tríplice Fronteira, o trabalho investigativo do cientista político Amaral (2010) merece destaque. Outros estudos sobre a região também se tornam referência, como os autores Macagno, Montenegro e Béliveau (2011). Na pesquisa sobre os brasiguaios, destaca-se Albuquerque (2010).

já apresentavam altas taxas de urbanização. No plano político, o Presidente da República convocou a Assembleia Nacional Constituinte em novembro 1985, que se instalou em fevereiro de 1987.

Os planos e projetos brasileiros relativos às questões de fronteira, ainda nesse momento, não traduzem uma política geral que direcione as ações governamentais nos âmbitos federal, estadual e municipal. Os programas e projetos são setoriais e se concentraram na região amazônica. O Projeto Calha Norte foi formulado em 1985 com o objetivo de povoar e vigiar a extensa fronteira norte, traduzindo a tradicional política de “militarização” da fronteira. Essa proposta surgiu diante das dificuldades de administração de questões relativas às comunidades indígenas, garimpagem e tráfico de drogas. Segundo Mattos (1990, p. 106), “o Projeto Calha Norte abrangeu uma área fronteira, considerada prioritária, com cinco países ao longo de 6.500 quilômetros de fronteira (Guiana Francesa, Suriname, República de Guiana, Venezuela e Colômbia)”.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, restituindo o Estado Democrático de Direito e assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais (BRASIL, 1989). No plano constitucional, estabeleceu-se no art. 20, § 2º, que a faixa de até 150 quilômetros de largura¹⁹, ao longo das fronteiras terrestres designadas como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e suas utilizações serão regulamentadas em lei. A legislação brasileira, apesar de reconhecer o *status* jurídico da faixa de fronteira, até hoje não regulamentou esse artigo. Segundo Bastos e Martins (1992), a extensão preconizada no artigo da Constituição nada representa. Para os autores,

O certo, todavia, é que a segurança nacional não é necessária apenas se plasmada em face do inimigo externo representado pelas grandes potências ou pelas nações vizinhas. A defesa nacional deve ser examinada à luz dos pequenos atentados feitos por grupos organizados contra as riquezas nacionais [...] ou por grupos que se infiltrem para formar quadrilhas de difusão da praga maior do século vinte, que é o comércio de drogas. (BASTOS; MARTINS, 1992, p. 102).

Bastos e Martins (1992, p. 103) justificam que a extensão de 150 quilômetros pretendida é adequada, como as duzentas milhas de mar territorial, por serem faixas “mais preservadoras de nossas riquezas e valores do que protetoras contra as modernas armas, em caso de conflito”. Para eles, os constituintes, quando colocaram o dispositivo constitucional relativo à faixa de fronteira, tiveram como objetivo promover a melhoria das condições dos

¹⁹A Lei nº 6.634, de 2 de maio 1979, já previa essa distância, não alterada pela Carta Magna de 1988. No arcabouço de legislações sobre a faixa de fronteira, essa lei é considerada a principal e mais completa nesse assunto e se encontra em harmonia com a Constituição Federal.

Estados limítrofes com outros países. Para Sampaio (1990 apud BASTOS; MARTINS, 1992, p.104):

Os constituintes [...] visaram resguardar os interesses das Unidades federadas, ligadas a Estados estrangeiros, pois que, doravante, haverá a possibilidade de se fazer nessas faixas uma ocupação que propicie o seu desenvolvimento efetivo, amparando os brasileiros que nelas vivem.

Outra novidade da Constituição Federal foi a instituição do Plano Plurianual (PPA), como importante instrumento de planejamento em curto e médio prazo. De acordo com os dispositivos constitucionais, o PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

No período de 1991 a 1995, foi a vigência do primeiro PPA, que se limitou a cumprir normas constitucionais. Já o segundo PPA (1996 a 1999) trouxe novos conceitos no planejamento federal, os projetos estruturantes e os eixos nacionais de integração, como referência espacial do desenvolvimento. No terceiro PPA (2000 a 2003), podem-se destacar as principais metas: definir o programa como unidade de gestão, propiciar a integração entre plano, orçamento e gestão e fortalecer o conteúdo estratégico por meio dos estudos dos eixos.

Na vigência do primeiro PPA, outro projeto desenvolvido para a região amazônica, que propicia o controle das fronteiras, é o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). A proposta foi concebida pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) em conjunto com os Ministérios da Aeronáutica e da Justiça, em 1990. Segundo informações divulgadas pelo *site* oficial do SIVAM:

O projeto tem o propósito de zelar pela Amazônia Legal (que compreende a Região Norte do Brasil, o Estado de Mato Grosso e parte do Estado do Maranhão). Esta área, que é a maior reserva natural do planeta, está sujeita a ações indiscriminadas de madeiras, garimpeiros ilegais, narcotraficantes e a todo tipo de ilícito. Com o SIVAM a Amazônia Legal será permanentemente vigiada, controlada e fiscalizada. (BRASIL, 2011, s.p.).

Fazendo uma analogia entre o Projeto Calha Norte e o SIVAM, Machado (2000) mostra que o segundo se apoiou em uma concepção bastante distinta do primeiro. O Projeto Calha Norte foi elaborado seguindo um modelo de Vauban. Para Machado (2000), esse modelo preconizava a existência permanente no solo de tropas militares, ligadas a um plano de povoamento e construção de estradas. Já com relação ao SIVAM, ela ressalta:

A solução da Aeronáutica não só não seguia os pressupostos dos modelos geopolíticos clássicos, [...] como foi interpretada, ao menos no primeiro momento, como uma tentativa de quebra do papel tradicionalmente preponderante do exército no controle dos limites e fronteiras internacionais. (MACHADO, 2000, p. 19-20).

3 AS FRONTEIRAS APÓS 1988

3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTATUTO DA CIDADE E AS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Com uma população de 190.732.694 habitantes (IBGE, 2010), o Brasil é hoje um país urbano, pois 84,35% da população vive nas cidades, que se concentram nas metrópoles, centros urbanos e nos eixos rodoviários já consolidados. Historicamente voltada para a região litorânea, a ocupação posterior nos eixos mostra, na rede urbana brasileira, os recursos aplicados nessa área, configurando um novo desenho espacial. Essa forma de ação planejadora para o desenvolvimento foi excludente, pois privilegiou espaços mais dinâmicos e relegou as áreas estagnadas. Ainda que se considerem as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas como polarizadoras, esse modelo acentuou essa tendência, reforçando os desequilíbrios da rede de cidades.

O planejamento por meio de eixos foi denominado por Monte-Mor (2006) de “urbanização extensiva” e esta pode ser entendida como aquela que se prolonga para além dos espaços urbanos, tentando integralizar áreas rurais e regionais às cidades, lugares de reprodução e produção dos processos industriais e sociais. Para o autor:

A urbanização extensiva caminha assim ao longo dos eixos viários e redes de comunicação e de serviços em regiões “novas” como a Amazônia e o Centro-Oeste, mas também em regiões “velhas”, como o Nordeste, em espaços residuais das regiões mais desenvolvidas, nas “ilhas de ruralidade” no interior mineiro ou paulista. Em toda parte, a lógica urbano-industrial se impõe ao espaço social contemporâneo, no urbano dos nossos dias. (MONTE-MOR, 2006, p. 12).

O planejamento urbano brasileiro nas administrações municipais disseminou-se na década de 1970 por meio dos planos diretores de desenvolvimento integrado. Esse desenvolvimento integrado partia da ideia da cidade ideal, modelo que caracterizava esses planos. A separação entre o planejamento das cidades e a esfera da gestão configurou nesses espaços uma divisão entre a cidade real e a cidade pactuada, que revela os interesses políticos, econômicos e corporativos. A legislação, em muitos casos, é adequada casuisticamente à conveniência desses interesses, e as áreas urbanas foram crescendo entre a conformidade e a desconformidade da lei, como os loteamentos irregulares e clandestinos, os cortiços e as favelas.

Os movimentos sociais que surgiram no início da década de 1980 e a mudança política do país pela redemocratização influenciam as áreas técnicas e políticas na mudança e construção de novos instrumentos legais.

Em 1988, a Constituição Federal dedica um capítulo à política urbana. Os arts. 182 e 183 definem o plano diretor como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, cabendo aos planos cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana.

Somente 12 anos após a promulgação da Constituição é que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), vem estabelecer as diretrizes gerais da política urbana (BRASIL, 2001). Além de ser uma base legal para as ações dos governos municipais, o Estatuto da Cidade instituiu instrumentos urbanísticos para a garantia do direito a cidades sustentáveis, para o planejamento do desenvolvimento urbano e para uma gestão democrática. Apesar da sua eficácia nas questões urbanísticas, alguns aspectos dessa Lei são frágeis, pois não foram previstas diretrizes que tratam da dimensão regional e metropolitana e, de forma mais grave, foi omissa com relação às áreas urbanas de fronteiras (as cidades-gêmeas) e aos municípios que estão na faixa de fronteira.

Mesmo que em muitos municípios brasileiros os planos diretores são peças de retórica, eles serviram para estimular uma discussão sobre as cidades. Maricato (2011, p.158) explicita que,

No texto constitucional, [...], foi dado ao PD um lugar estratégico travando ou viabilizando, por meio dele, toda a aplicação da função social da propriedade. Na visão do Ministério das Cidades [...] a obrigatoriedade da elaboração do PD por determinadas cidades era uma oportunidade de ampliar a participação social assim como o debate e o conhecimento sobre as cidades em cada município.

Maricato (2011) enfatiza que os planos diretores, com conteúdos bem-intencionados e que descrevem pormenorizadamente os assuntos, convivem nas gestões urbanas com um exagero do ponto de vista prático. Por isso, assinala a autora que é “comum encontrarmos planos sem obras e obras sem planos” (MARICATO, 2011, p. 182).

A globalização das questões ambientais, ligadas ao saneamento básico, destino e tratamento de resíduos sólidos, proteção de mananciais, poluição atmosférica, e outros voltados à proteção da biodiversidade e à concentração destes nas cidades mundiais, culminou na realização da Conferência Mundial – Eco 92. Esta foi a maior conferência realizada pela Organização das Nações Unidas até aquele momento.

Os principais resultados dessa convenção foram: a Universalização do Conceito de Desenvolvimento Sustentável; a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e da Diversidade Biológica; a Agenda 21 e a Declaração de Princípios sobre as Florestas. Segundo Soares (2003, p.80), “O desenvolvimento sustentável nada mais significa do que inserir nos processos decisórios de ordem política e econômica, como condição

necessária, as considerações de ordem ambiental”. O mesmo autor (2003) explicita que o Relatório Brundtland²⁰, definido na 15ª Sessão do Conselho de Administração do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), introduziu na linguagem diplomática e do Direito Internacional o conceito de desenvolvimento sustentável. De acordo com o referido Conselho, Soares (2003, p.81) expõe um trecho do Relatório:

[...] a consecução do desenvolvimento sustentável envolve cooperação dentro das fronteiras nacionais e através daquelas. Implica progresso na direção da equidade nacional e internacional, inclusive assistência aos países em desenvolvimento de acordo com seus planos de desenvolvimento, prioridades e objetivos nacionais. Implica também a existência de meio econômico internacional propício que resulte no crescimento e no desenvolvimento.

A partir da Constituição de 1988 e da Agenda 21, portanto, as políticas públicas viveram transformações estruturais, incluindo a participação da sociedade e o compromisso com o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido são destacadas quatro políticas nacionais que possuem explicitamente essa proposta de construção de uma nação cidadã sustentável. De acordo com Palavizini (2005), as Leis Irmãs²¹ apresentam diferentes unidades de planejamento e gestão, com seus respectivos instrumentos de gestão social. No Estatuto da Cidade, o município é a unidade, os conselhos municipais funcionam como organismo gestor. Acrescenta-se a essa ideia, o plano diretor como instrumento de planejamento e o poder executivo municipal como responsável pela elaboração, execução e gestão da política urbana. Na Política Nacional de Recursos Hídricos, a Bacia Hidrográfica é a unidade e o Comitê da Bacia atua como organismo gestor. Nesse caso, as instâncias estaduais e municipais elaboram o planejamento e estabelecem normativas. Já o Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem as Unidades de Proteção Integral e as de Uso Sustentável como áreas de ação planejada dos governos estaduais e os conselhos como gestores consultivos ou deliberativos.

A Agenda 21, lançada em 1992, integra essas políticas que chegam hoje à realidade dos Estados e municípios, definindo processos próprios, com estatutos específicos, tendo

²⁰O Relatório Brundtland, do qual Soares (2003) explicita, é o documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, no qual o desenvolvimento sustentável é concebido como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21, as quais reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

²¹São quatro as leis irmãs a que a autora se refere: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) e a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999).

como ponto de convergência a inclusão necessária da participação social e a busca da construção da sustentabilidade local.

A quarta política que compõe as Leis Irmãs, como assinala Palavizini (2005), é a Política Nacional de Educação Ambiental, que, por meio do ensino formal e não formal, trabalha na estruturação para uma consciência ambiental e cultural.

Apesar de as diversas categorias de cidades apresentarem prioridades e problemas relativos ao seu desenvolvimento no âmbito da sustentabilidade, as análises das mudanças e perspectivas apontam não só para problemas ambientais urbanos comuns como também para carência de novas abordagens de políticas de desenvolvimento urbano que considerem o território, a rede de cidades e as bacias hidrográficas.

3.2 A GESTÃO COMPARTILHADA

As transformações recentes no Brasil requerem novos modelos de gestão inovadoras em função dos atuais instrumentos preconizados nas legislações ambientais e urbanas, a fim de permitir que os administradores públicos tratem das mudanças de uma sociedade globalizada. Por isso, é necessário encontrar respostas e soluções para os problemas cujas causas antes ficavam fora da esfera de influência do administrador público.

A partir da formalização do conceito de gestão compartilhada, preconizada na Política Nacional de Recursos Hídricos, também conhecida como a “Lei das Águas”, diversas foram as tentativas de uma definição clara e abrangente que atendesse a efetivação das políticas públicas socioambientais brasileiras.

A expressão “gestão compartilhada” aparece oficialmente no art. 39, § 2º, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, e é indicada para os casos de Bacias Hidrográficas de rios fronteiraços e transfronteiraços (BRASIL, 1997). Essa lei define nos seus fundamentos, art. 1º, que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. No art. 3º, as diretrizes gerais de ação devem promover: a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental, a articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo e a integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), criado pela lei supracitada, estabeleceu um arranjo institucional baseado nos princípios de organização para a gestão compartilhada do uso da água. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos

(CNRH) é a instância máxima na hierarquia do SINGREH, e possui um caráter normativo e deliberativo. Cabe também ao CNRH decidir sobre a criação de comitês de bacias hidrográficas em rios de domínio da União.

A Agência de Água, prevista nos arts. 41 a 44 da lei nº 9433 que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), tem a sua criação condicionada à prévia existência do respectivo comitê de bacia hidrográfica e será autorizada pelo CNRH ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos mediante solicitação de um ou mais comitês de bacia hidrográfica.

O Comitê de Bacia é um fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica, contando com a participação dos usuários, das prefeituras, da sociedade civil organizada e das demais esferas de governo (estadual e federal), e destinado a agir como o "parlamento das águas da bacia". A proporcionalidade entre essas partes foi fixada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por meio da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000, que instituiu diretrizes para formação e funcionamento dos comitês de bacia hidrográfica. A Resolução estabelece que os representantes dos usuários sejam 40% do número total de representantes do Comitê, significando um avanço na participação da sociedade civil nesse fórum. A somatória dos representantes dos governos municipais, estaduais e federal não poderá ultrapassar a 40% e, os da sociedade civil organizada ser, no mínimo, de 20%.

Nos comitês de bacias de rios fronteirizos e transfronteirizos, a representação da União deverá incluir o Ministério das Relações Exteriores e, naqueles cujos territórios abranjam terras indígenas, representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e das respectivas comunidades indígenas. Cada Estado deverá regulamentar os comitês de rios de seu domínio.

A PNRH, por meio de suas diretrizes e dos órgãos colegiados, os comitês, que são novos na realidade institucional brasileira, passa a reconhecer os rios transfronteirizos como eixos integradores e não mais como simples elementos de fronteira.

Com o objetivo de implementar os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e regular o uso da água dos rios e lagos de domínio da União, assegurando quantidade e qualidade para usos múltiplos, foi criada pela Lei nº 9.984/00, a Agência Nacional de Águas (ANA). Vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, a ANA é uma autarquia sob o regime especial, com autonomia administrativa e financeira.

Destaca-se, no contexto da PNRH, uma fonte de financiamento internacional para o desenvolvimento regional e ambiental, o Global Environment Fund (GEF), que é a sigla inglesa para o Fundo Global para o Meio Ambiente. Fundado em 1990, o GEF é um

gerenciador de ativos alternativos globais que auxilia países a consolidar projetos e programas de proteção ao ambiente global. O GEF subvenciona e apoia projetos relacionados à biodiversidade, à mudança climática, a águas transfronteiriças, à degradação da terra, à camada de ozônio e aos poluentes orgânicos persistentes.

O conceito do Sistema de Gestão Compartilhada foi elaborado na PNRH, de forma a se tornar um modelo padrão para as unidades da Federação no que se refere à administração das cidades, dos municípios, das regiões e das bacias hidrográficas, tanto na parceria com órgãos públicos e entidades como representantes da sociedade civil.

Posteriormente, com o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001 dedica os arts. 2º e 43 a 45 à Gestão Democrática da Cidade, definindo os seus instrumentos. No Estatuto da Cidade, a gestão democrática da cidade propõe um conceito de gestão comprometido com o processo social participativo, com o poder público, nas instâncias federais, estaduais e municipais. Não há dispositivos no Estatuto para gestões urbanas compartilhadas no âmbito internacional como os previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos.

A gestão compartilhada, como uma representação concreta de ações, está ligada ao ideal democrático. É a possibilidade de se criar um espaço de participação para alcançar os melhores objetivos, para tomar decisões sobre políticas públicas, demandas por serviços públicos, financiamentos, execução financeira e gestão de pessoas e da transparência nas atividades realizadas no território.

O conceito de gestão é visto sob as várias óticas. Historicamente, está ligado à administração de empresas e relacionado ao conjunto de recursos e à aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. São vários os tipos de gestão: gestão ambiental, urbana, territorial, agrícola, educacional, de negócios e outros.

Souza (2002) remete a uma discussão teórica entre planejamento e gestão, evidenciando que o primeiro demonstra uma situação no Brasil ligada à tecnocracia, enquanto a gestão seria uma opção mais democrática. O autor argumenta que o “Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos. [...]. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares” (SOUZA, 2002, p.46)

Na tentativa de reunir os melhores conceitos, considera-se que a gestão compartilhada é o processo pelo qual, por meio de uma repartição adequada de responsabilidades e recursos, se estabelecem cooperação e integração entre os entes da federação nacional (União, Estados, Distrito Federal e municípios) e internacional, envolvendo os diferentes segmentos sociais, representados, sensibilizados e mobilizados de forma a assegurar a qualidade ambiental e

urbana necessárias à manutenção e melhoria da qualidade de vida e a um uso sustentável dos recursos naturais²².

Nos tratados de cooperação das bacias internacionais que são 263 ao todo, podem-se perceber muitos progressos, mas há ainda problemas de ordem institucional, pois existem muitas diferenças nesse aspecto entre os países. Os conflitos aparecem em função das várias necessidades e políticas de uso da água, sobretudo porque os territórios dos rios transfronteiriços pertencem a várias nações. Do total das bacias internacionais, apenas 103 possuem acordos, a maioria é bilateral, e 20% são multilaterais. Assim, a maior parte dos acordos continua sem os instrumentos essenciais para uma gestão que produza o efeito desejado em longo prazo (GIORDANO; WOLF 2008 apud SANT'ANNA, 2008).

Na América Latina, a gestão das 38 bacias dos rios fronteiriços e transfronteiriços, que a compõem, na maioria, é compartilhada com o Brasil. Aproximadamente, 60% do território continental brasileiro coincide com as Bacias Hidrográficas: Amazônica, Platina, da Lagoa Mirim, do Chuí e do Oiapoque (BRASIL, 2006). Com relação às bacias que abrangem o Estado de Mato Grosso do Sul, com gestão compartilhada e seus respectivos financiamentos, serão especificadas no capítulo IV.

Diante das colocações a respeito da administração de forma compartilhada dos rios fronteiriços e transfronteiriços, é importante dizer que a integração entre a gestão de recursos hídricos e gestão urbana deve ser vista e tratada de forma transversal, de maneira a diminuir as vulnerabilidades ambientais e sociais e a procurar alternativas de soluções para os problemas de enchentes, de falta de água, de poluição, de infraestrutura, entre outros.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dentre as principais políticas que surgiram após a Constituição Federal, é fundamental enfocar a PNRH que aflorou, de acordo com o documento, das acentuadas desigualdades de níveis de vida e de possibilidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. Nesse contexto, a região da faixa de fronteira configura-se como uma das suas relevantes diretrizes.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), foi elaborada por equipe técnica do Ministério

²²Conceito elaborado com base no Programa de Gestão Ambiental Compartilhada do Estado de Goiás, em maio de 2005.

da Integração Nacional ao longo de 2003, para propor ao País uma nova proposta de desenvolvimento regional.

O sentido da PNDR, de acordo com os seus mentores, é duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais; de outro, explorar, os potenciais que crescem de dentro da distinta base regional de desenvolvimento, em consonância com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada. A PNDR foi direcionada para ser uma Política Nacional, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados e outros), de organizações não governamentais (ONGs), dentre outros. O Governo Federal teve, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam, segundo as proposições da PNDR, articular-se e encontrar vínculo na Política Nacional.

3.3.1 Escalas de Intervenção

As três as escalas de intervenção da PNDR são apresentadas a seguir.

A primeira é a instância nacional, que compreende aquela de definição dos critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias para intervenção da PNDR e os espaços preferenciais de intervenção das demais políticas. Para exercer essa atividade, o Governo Federal conta com dois instrumentos iniciais importantes: a Câmara de Políticas Regionais e o Comitê de Articulação Federativa, criados sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

A segunda escala são as instâncias macrorregionais onde prevalecem as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e a promoção de iniciativas especiais. A instância macrorregional é especialmente relevante nas regiões Norte e Nordeste e, em certo grau, na região Centro-Oeste.

A proposta de recriação das superintendências de desenvolvimento regional – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) – foi justificada pela necessidade da presença de órgãos com esse perfil.

A terceira escala são as instâncias sub-regionais. Nestas, as ações são classificadas predominantemente de operacionais. Os programas mesorregionais constituem a unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas pelos critérios definidos para todo

o território nacional, acoplando-se a eles espaços institucionais de concertação a essa escala, como fóruns e agências de desenvolvimento, conforme arranjos estabelecidos pelos atores sub-regionais.

As ações, pela opção do Ministério da Integração Regional, são, portanto, desenvolvidas preferencialmente à escala mesorregional. Nesse âmbito, cabe assinalar, ainda, a importância das regiões do Semiárido nordestino e da Faixa de Fronteira como áreas especiais, por serem elas estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional, como define o documento. A primeira, por ser uma sub-região tradicionalmente com precárias condições de vida e baixa atividade econômica (tem 40% da população do Nordeste e responde por apenas 20% do produto interno bruto (PIB) regional); e a segunda, por ser uma área estrategicamente importante para o objetivo da integração sul-americana, objeto de especial atenção do Governo Federal, como explicitado no Plano Brasil de Todos.

O apoio do Ministério, ao Programa Mesorregional, parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao Ministério da Integração Nacional e demais unidades do Governo como uma mescla de ações a serem apoiadas.

3.3.2 Espaços Sub-Regionais Prioritários e a Implementação

O Ministério da Integração Regional, com o objetivo de delimitar os espaços prioritários de ação de governo e tendo em mente os objetos da PNDR, definiu duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do PIB. Nessa proposta, uma vez feita a superposição dos cartogramas, compostos dessas variáveis, os espaços resultantes definem os tipos de áreas beneficiadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional. São quatro os grupos estabelecidos: Grupo 1 - Microrregião de Alta Renda; Grupo 2 - Microrregiões Dinâmicas; Grupo 3 - Microrregiões Estagnadas; e Grupo 4 - Microrregião de Baixa Renda.

Em 2003, ao mesmo tempo em que se formulava a proposta de política, o Ministério da Integração Nacional buscou reorganizar e adequar sua ação concreta aos princípios básicos e às diretrizes gerais da PNDR, no âmbito do PPA 2004/2007, a partir da estruturação de novos programas de desenvolvimento regional. Esses programas foram concebidos em consonância com os critérios e orientações da nova Política - e na articulação interna ao próprio Ministério.

Para algumas áreas especiais, em escala intermediária, foram propostos programas específicos no PPA 2004-2007 (Programa Faixa de Fronteira e Programa Conviver, de

convivência com o Semiárido). A implementação de tais programas suscitou a necessidade de propor, também nesse caso, estratégias específicas de desenvolvimento. A tipologia regional definida, segundo o Ministério, reflete o quadro de desigualdades entre regiões e sub-regiões no País e representa uma indicação concreta que orienta as demais ações de política pública do Governo.

3.3.3 Financiamentos da Política e Mecanismos Transversais de Implementação

Para financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas, o Ministério da Integração Nacional contou com instrumentos diversos, a exemplo do orçamento geral da União e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamentos, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos Incentivos Fiscais. No âmbito mesorregional, os recursos se resumem às dotações do Orçamento Geral da União alocadas aos programas do Ministério do Interior (Faixa de Fronteira, Conviver, Promeso, Promover e Produzir), bem como de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas.

Os principais mecanismos de promoção de sinergia intra e intergovernamental, bem como entre o próprio Estado e a sociedade, foram assim definidos pelo Ministério:

- a) Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta de 23 ministérios;
- b) Conselhos Deliberativos da SUDENE, SUDAM e SUDECO, integrados por ministro de Estado, governadores e representantes dos prefeitos e os do setor produtivo;
- c) Fóruns das Mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional.

3.3.4 Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

O objetivo desse programa, desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional, foi definir uma agenda global de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação destinados à Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. O trabalho teve como linhas condutoras o desenvolvimento econômico regional, a promoção da cidadania dos povos da fronteira e o fortalecimento da integração sul-americana, assumido pelo Governo Federal no Plano Brasil de Todos.

Da parceria entre a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional e a Universidade Federal do Rio de Janeiro resultou uma pesquisa de sistematização e análise de informações concernentes à Faixa de Fronteira Internacional do Brasil, com o objetivo de subsidiar políticas públicas em diversas escalas de ação governamental. O trabalho foi publicado em um documento (BRASIL, 2005).

A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005) foi composta de quatro pesquisas visando a conhecer a diversidade econômica e cultural da região:

- a) a primeira, sobre a base produtiva e as identidades culturais regionais;
- b) a segunda, sobre as interações com os países vizinhos;
- c) a terceira, a respeito das legislações, direta ou indiretamente pertinentes ao território fronteiriço;
- d) a quarta, com os agentes locais em duas áreas selecionadas, a Mesorregião do Alto Solimões, no Amazonas, e o segmento de fronteira entre Brasil e Paraguai em Mato Grosso do Sul.

De acordo com o documento, os resultados alcançados nas diferentes etapas do projeto tinham como finalidade traçar um quadro da relação da população com o território fronteiriço e investigar as questões de potencialidades econômicas regionais. A equipe apontava também a necessidade de se criar um “Estatuto da Fronteira” como marco regulatório para o desenvolvimento e integração com os países limítrofes.

Posteriormente, em 2010, um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, atualizou os dados de 2005 e elaborou outro relatório contendo propostas para o aperfeiçoamento da gestão de políticas de integração fronteiriça. O GTI foi criado pela iniciativa do Comitê de Articulação Federativa (CAF) da Secretaria de Relações Internacionais (SRI) da Presidência da República, por meio da Resolução CAF nº 8, de 19 de novembro de 2008. De acordo com os dispositivos dessa Resolução, o GTI tem como objetivo elaborar propostas que visem ao desenvolvimento e articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos, em particular no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como a coordenação federativa dessas ações.

O grupo foi composto de órgãos e entidades designados por portaria do Ministério da Integração Nacional: Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional dos Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul e Fórum de

Governadores da Amazônia Legal. A composição dessa estrutura foi muito institucional com um peso maior no governo federal e com pouca representatividade popular.

O documento (BRASIL, 2010) foi composto de sete capítulos que congregam os seguintes temas: diagnósticos sobre as regiões fronteiriças, programas e projetos de atuação governamental federal, mecanismos de financiamento de ações na faixa de fronteira, legislação sobre questões relacionadas à faixa de fronteira, propostas de modelo de cooperações transfronteiriças e fundamentos para construção de uma proposta de desenvolvimento e integração fronteiriça. Mesmo que ainda distante das realidades locais, o documento (BRASIL, 2010) representa um esforço de aproximação com as questões ligadas à faixa de fronteira nacional.

Os programas e projetos que o Governo Federal atua direta ou indiretamente na região da faixa de fronteira são os seguintes:

- a) Programa Calha Norte – desenvolvido pelo Ministério da Defesa, que tem como objetivo “aumentar a presença do poder público na região abrangida pelo programa, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem na região” (BRASIL, 2010, p.34);
- b) Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional e visa a incentivar o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de investimentos em ações múltiplas articuladas com outros países da América do Sul;
- c) Projeto SIS – Fronteira do Ministério da Saúde - é uma proposta que tem como objetivo melhorar o serviço de saúde nas regiões de fronteira. O foco central é contribuir para fortalecer os sistemas locais de saúde nos municípios fronteiriços;
- d) Projeto Fronteiras (SINIVEM) e Questões Migratórias e Programa PRONASCI Fronteiras – do Ministério da Justiça e Departamento de Polícia Federal, têm como meta realizar o mapeamento de criminosos por meio de um processo de cooperação entre os órgãos governamentais de inteligência policial. O projeto abrange também uma política de migração;
- e) Programa Amazônia Protegida (PAP) – desenvolvido pelo exército brasileiro para aumentar o número de pelotões de fronteira na floresta amazônica, além de criar novas brigadas e modernizar os pelotões existentes;
- f) Projeto Intercultural Bilíngue Escolas de Fronteira – desenvolvido pelo Ministério da Educação e tem como propósito promover a construção de uma identidade

regional bilíngue e intercultural no âmbito das escolas de zona de fronteira, sobretudo nas cidades-gêmeas;

- g) Projeto Concertação de Fronteiras e o Programa Turismo de Fronteiras (FRONTUR) – do Ministério do Turismo que objetiva a integração turística nas fronteiras;
- h) Questões Migratórias – do Ministério do Trabalho e Emprego que visa a tratar, por meio de uma política diferenciada, dos fluxos de trabalhadores transfronteiriços;
- i) Regularização fundiária em faixa de fronteira – do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), objetiva a regularização fundiária e ratificação de títulos na faixa de fronteira;
- j) Facilitação de Transportes Rodoviários em Fronteiras – da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Ministério do Turismo, que tem como prioridade facilitar e regulamentar o transporte interfronteiriço para veículos com capacidade, no máximo, de 26 passageiros;
- k) Áreas de Livre Comércio – do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que se centra no apoio de infraestrutura, pesquisa, capacitação de recursos humanos e promoção do turismo por meio de convênios firmados com órgãos federais, estaduais e municipais, além de instituições de ensino e universidades.

Todas essas ações constituem projetos voltados para as regiões fronteiriças. Alguns programas existem em determinadas localidades e em outras, não. No capítulo IV serão descritos com mais profundidade os programas existentes nas duas localidades que constituem o universo de pesquisa desta tese: as cidades de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai, que fazem contato fronteiriço.

A principal proposta do GTI reside, como sinaliza o documento (BRASIL 2010, p.77):

[...] na constituição de um novo modelo de gestão que institucionalize e apoie a construção de um diálogo inter setorial e federativo permanente visando aprimorar a elaboração das políticas públicas, ampliar a sinergia das ações na fronteira e assegurar maior efetividade aos projetos implementados. O modelo de gestão proposto teria como principal característica a criação de uma rede de instituições atuantes na faixa de fronteira, cujos objetivos seriam a elaboração conjunta de planos e projetos, o apoio mútuo as iniciativas empreendidas e a promoção de fluxo organizado e permanente de informações relevantes para e dos atores sociais desse território.

Para alcançar os objetivos expostos, foi proposta a constituição de uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), que tenha a

seguinte composição para a execução das suas atividades: uma Secretaria Executiva (SE), Núcleos Regionais (NR) e Grupos Técnicos (GT).

A Secretaria Executiva é exercida pela coordenação-geral do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional. Os Núcleos Regionais são compostos de instituições que contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriça e são organizados local e regionalmente. Os grupos técnicos são instâncias que se definem de acordo com temas específicos, por exemplo, o comércio internacional, a circulação de pessoas, a segurança, entre outros. A atuação desses grupos está relacionada aos temas mencionados.

Com o desenho institucional de gestão proposto, o Governo Federal criou seis instâncias (CAF; GTI; CDIF; SE, NR e GT) e ainda assim continuou distante da realidade local. Os municípios, mesmo que representados, têm participação pequena e sem paridade e continuam subordinados a instâncias superiores. No escopo moldado, a cooperação institucional na escala local, fronteiriça, transfronteiriça e as de contiguidade direta (cidades-gêmeas) não foram pensadas. Também os Comitês de Fronteira foram ignorados.

Na esfera do município é que se tem a maior percepção do papel do Estado (compreendido aqui nos três níveis: federal, estadual e municipal), principalmente nas áreas urbanas. Na Constituição Federal, cabe ao poder público municipal a competência privativa para legislar sobre matéria de interesse local, na qual se destaca o planejamento urbano municipal. O modelo de federalismo brasileiro coloca a participação dos poderes locais no processo político, na forma em que atribui a cada um deles parcela de competência legislativa e autonomia financeira. O art. 1º da Constituição Federal brasileira de 1988 é bastante evidente ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constituindo o Estado Democrático de Direito.

Não seria agora o momento de se definir uma nova estrutura de cooperação para as nossas fronteiras nacionais? O Eurodistrito (entidade europeia de cooperação fronteiriça local), referenciada no capítulo III, poderá ser uma saída.

3.3.5 Base Territorial para o Programa Faixa de Fronteira

Os estudos ministeriais apontaram para os 588 municípios da Faixa de Fronteira a macrodivisão em três grandes arcos, chamado de “As Três Fronteiras”. Os critérios para as

subdivisões dos arcos em sub-regiões foram estabelecidos por meio das diferenças na base produtiva e identidade cultural (Figura 46).

Figura 46 – Mapa dos arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira.

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIN; UFRJ, 2005.

O primeiro é o Arco Norte, compreendendo os Estados do Amapá, Pará, Amazonas, Roraima e Acre. É composto de 71 municípios situados na faixa de fronteira, representando 12% do total de municípios localizados em toda a faixa de fronteira brasileira. O Arco Norte foi subdividido em seis sub-regiões, identificadas como: (I) Oiapoque-Tumucumaque; (II) Campos do Rio Branco; (III) Parima - Alto Rio Negro; (IV) Alto Solimões; (V) Alto Juruá; (VI) Vale do Acre-Alto Purus.

O segundo é o Arco Central, que compreende a faixa de fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. É composto de 99 municípios, representando 17% do total de municípios da faixa de fronteira, e foi subdividido em oito sub-regiões: (VII)

Madeira-Mamoré; (VIII) Fronteira do Guaporé; (IX) Chapada dos Parecis; (X) Alto Paraguai; (XI) Pantanal; (XII) Bodoquena; (XIII) Dourados; (XIV) Cone Sul-Mato-Grossense, os últimos quatro em Mato Grosso do Sul.

O terceiro é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É composto de 418 municípios, representando 69% do total de municípios da faixa de fronteira. Sua diferenciação interna exigiu a distinção de pelo menos três sub-regiões principais: o Portal do Paraná, no noroeste paranaense (sub-região XV); os Vales Coloniais Sulinos (sub-região XVI), subdivididos em três segmentos (sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul) e o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (conhecido culturalmente como Campanha Gaúcha), sub-região XVII.

3.3.6 A Zona de Fronteira: Interações com os Países Vizinhos

No campo das interações transfronteiriças, segundo as Propostas de Reestruturação da Faixa de Fronteira do Ministério, as situações da fronteira não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional do país, não só por diferenças geográficas, mas também pelo tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Estado e pelo tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. Com relação a esse último aspecto, destacou-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo programa de Faixa de Fronteiras das cidades-gêmeas. Para o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005), pensar em políticas públicas voltadas às fronteiras internacionais é problemático por envolver interesses, estruturas espaciais e legislações de diferentes países. Uma forma de tratar esses espaços, como fluxos, é a noção de zona de fronteira, formada por áreas territoriais dos países limítrofes, caracterizadas por interações internacionais que criam um contexto geográfico próprio de fronteiras. Ao analisar as cidades que se formam na fronteira, o documento do Ministério da Integração indica que:

Na escala local / regional o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas *cidades-gêmeas*. Estes adensamentos populacionais, “cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura apresentam grande potencial de integração econômica e cultural”, assim como “manifestações condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas, segundo o Ministério, devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira. (BRASIL, 2005, p.152).

A zona de fronteira caracteriza bem a situação territorial dos vários países no que se refere às interações por eles estabelecidas onde as cidades-gêmeas são áreas fundamentais para a articulação de políticas e ações, reafirma o Ministério a sua posição (Figura 47).

Figura 47: Mapa da faixa de fronteira e as cidades-gêmeas.

Fonte: Elaborado a partir de: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIN; UFRJ, 2005.

Os 588 municípios da faixa de fronteira do Brasil apresentam situação geográfica distinta em relação à linha de fronteira. Eles podem ser classificados em dois grandes grupos: os lindeiros e os não lindeiros, de acordo com a especificação no documento produzido pelo Ministério do Interior (BRASIL, 2005). No grupo dos municípios lindeiros, existem três casos:

- a) aqueles em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho (cidades-gêmeas);
- b) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas a sede não se situa no limite internacional;
- c) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas a sede está fora da faixa de fronteira.

O grupo dos municípios não lindeiros, ou seja, na retaguarda da faixa, pode ser dividido em dois subgrupos: aqueles com sede na faixa de fronteira e aqueles com sede fora da faixa de fronteira.

A maioria dos municípios nos três grandes arcos (Norte, Central, Sul) enquadra-se no grupo de municípios não lindeiros com sede na faixa de fronteira, concentrando-se também nesse grupo a maior parte da população fronteiriça. Tal situação reflete a força integradora do espaço nacional em contraposição à fragilidade das interações transfronteiriças.

3.3.7 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e as Cidades-Gêmeas

Com o objetivo de implementar o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, cinco cidades-gêmeas, entre as mais de trinta existentes na linha de fronteira, foram selecionadas como espaços-piloto pelo Governo Federal para uma estratégia de definição da região como prioritária para o desenvolvimento regional e integração com a América do Sul: Tabatinga (BR)/Letícia (CO); Ponta Porã (BR)/Pedro Juan Caballero (PY); Dionísio Cerqueira e Barracão (BR)/Bernardo de Irigoyen (AR); Uruguaiana (BR)/Paso de los Libres (AR) e Santana do Livramento (BR)/Rivera (UY) (Figura 48). Dessas cinco cidades-gêmeas, dois pares foram motivo de análise desta tese, as que estão localizadas na fronteira com o Uruguai e o Paraguai, que foi o foco principal do estudo.

Apesar de o Governo Federal ter como finalidade superar a fragmentação das suas ações nas áreas de fronteira, somente estas foram destacadas para o início de um novo padrão de atuação, na justificativa do governo. Segundo o Grupo de Trabalho Interministerial

(BRASIL, 2006), essas cidades constituem o ponto de contato mais marcante do Brasil com os países vizinhos e que poderão constituir novo modelo de intervenção a ser progressivamente estendido para a região de fronteira.

Os critérios adotados para a seleção das cidades-gêmeas foram:

- a) uma cidade-piloto em cada arco da região de fronteira (Norte/Central/Sul) e duas adicionais na área do MERCOSUL seguindo a diretriz governamental de priorização dessa área de fronteira;
- b) áreas prioritárias nos programas de desenvolvimento regional;
- c) polos estratégicos nas relações internacionais; e
- d) potencial de impacto em curto prazo.

Figura 48: Cidades-gêmeas para o Programa Faixa de Fronteira.

Fonte: BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: MIN; UFRJ, 2005.

Para as cidades-gêmeas priorizadas foram previstos blocos de atuação tendo por objetivo: a dinamização econômica; a infraestrutura econômica; a infraestrutura social e a organização social e institucional.

No bloco da organização social e institucional, o Ministério das Cidades foi responsável pelo apoio à elaboração de Plano Diretor Municipal Integrado. Pelas pesquisas realizadas não houve integração na elaboração dos planos diretores das cidades-gêmeas analisadas.

3.3.8 Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A PNDR constitui um evidente desafio para o governo e a sociedade civil, pois, ao lado das ações que se delineiam para uma atuação eficaz sobre as desigualdades pessoais de renda, coloca-se a urgência de um enfrentamento simultâneo do problema das desigualdades regionais. A abordagem do problema justifica-se até mesmo pela forma territorialmente delimitada com que se tende a definir parte expressiva das ações incidentes sobre o campo social.

A abordagem adotada pela PNDR privilegiou estudos e análises de natureza geográfica e econômica tendo por base a escala microrregional. A base de dados adotada foi de relevância para a elaboração do trabalho, como também as variáveis socioeconômicas que buscaram retratar a ocupação do território e sua tendência evolutiva, no último período censitário. No que tange às questões ambientais, houve uma ausência de informações dessa área temática, que é de grande relevância para a construção de um desenvolvimento de base sustentável, e também estreitamente relacionada a diversos aspectos socioculturais.

Embora essas variáveis tanto econômicas quanto sociais representem uma realidade nacional, seria de muita importância à somatória desses dados, as abordagens diretas com a sociedade civil organizada por região, para que a PNDR pudesse expressar de forma mais consistente e democrática os anseios das populações locais.

Apesar de a PNDR contemplar múltiplas escalas territoriais, e potencial de explorar a rica diversidade social, econômica e cultural das regiões, ela não avançou, como poderia, em uma proposta que criasse novas regiões nacionais. Essas novas regiões poderiam ser a base descentralizada das articulações entre os entes federados e as forças sociais e econômicas, bem como fortalecer a sustentabilidade ambiental.

A proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional precisa ainda encontrar formas de diálogo com outra e fundamental política: a de ordenamento territorial,

privilegiando alguns instrumentos em grande prática no Brasil (zoneamentos ecológico-econômicos, áreas de conservação, corredores ecológicos, declaração de patrimônios nacionais e de sítios de protocolos internacional).

A criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, inicialmente proposto pela PNDR, porém na primeira instância rejeitado pelo Congresso Nacional, seria fundamental para a consolidação da política de forma unificada. Porém, essa dificuldade vem sendo parcialmente solucionada por bancos privados (BNDES) e Fundos Regionais.

Dentre as iniciativas da PNDR, destaca-se o PDFF que objetiva 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. Historicamente, as diversas gestões federais na região de fronteira atuaram de forma fragmentada e desarticulada. As ações foram no sentido de estabelecer barreiras, restrições e policiamento, e não houve melhoria nas condições de vida da população local.

Assim, essa proposta, que possui um viés também econômico e geográfico como na política, criou mecanismos institucionais para a sua implementação privilegiando ainda as instâncias federais e estaduais. Isto irá gerar dificuldades no âmbito da gestão. Embora priorize algumas atuações em cidades-gêmeas, a escala do urbano não foi devidamente dimensionada. De acordo com as diretrizes do programa, “conceber políticas dirigidas às fronteiras internacionais é problemático por envolver interesses, elementos espaciais e legislações de países distintos”. Considera-se uma das premissas básicas para a efetividade da gestão das fronteiras, o ato de pensar e conceber políticas que busquem integrar os países. Nesse sentido, a proposta não cria mecanismos institucionais jurídicos e administrativos para gestão das fronteiras. Para tratar dessa questão sugeriu-se que fosse trabalhada a zona de fronteira. Mas, como trabalhar nesse recorte sem políticas que consolidem em todas as esferas de governo institucionalizadas?

As Zonas de Integração Fronteiriça (ZIFs) foram criadas no Bloco Andino (Peru, Equador, Colômbia e Bolívia), estimulando as comunidades locais e o governo a trabalharem com suas realidades e potencialidades. O Ministério da Integração Nacional propôs, baseado na proposta do Bloco Andino, as ZIFs nacionais, com uma clara diferença: que ela surja da própria comunidade. Por ser indicativa, sem instrumentos, considera-se muito difícil sua viabilização.

Neste capítulo foram abordados aspectos das políticas governamentais direcionadas para as regiões fronteiriças. O que se observa nas diretrizes das políticas é um viés muito voltado para as questões de infraestrutura e segurança nacional. O próximo capítulo procura

compreender e revelar o que existe de integração e gestão compartilhada em âmbitos locais fronteiriços. O enfoque está voltado para exemplos de cidades brasileiras e francesas, que foram visitadas e pesquisadas. A experiência europeia, representada pelas cidades fronteiriças da França com a Alemanha e a Bélgica, faz um contraponto com as situações encontradas nas cidades-gêmeas das fronteiras sul-americanas do Brasil com o Peru, Bolívia, Argentina, Uruguai e Paraguai.

CAPÍTULO III

GESTÃO COMPARTILHADA DE CIDADES-GÊMEAS TRANSFRONTEIRIÇAS: AS EXPERIÊNCIAS NO BRASIL E NA FRANÇA

A gestão compartilhada [...] é um caminho que repensa o Estado e amplia suas definições e funções ao escancarar as portas para partilhar poder e conhecimento com tradicionais e novos sujeitos sociais, dividindo espaços e buscando novas possibilidades. (TURINO, 2009, p.77).

1 OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS

Os municípios da faixa de fronteira internacional do Brasil, com uma população estimada em dez milhões de habitantes, situam-se em uma área de grandes diferenças regionais e especialmente sociais. Os investimentos financeiros e apoio, tanto por programas, planos ou projetos de caráter social, jurídico, ambiental e tantos outros, foram pontuais e desarticulados de uma política que direcionasse adequadamente essas disparidades e promovessem o seu desenvolvimento. A evolução histórica da atuação governamental, explicitado no capítulo II, comprova esse quadro.

As cidades que estão na linha internacional ou próximas a ela possuem características urbanas muito específicas, principalmente as cidades-gêmeas, cujos problemas se exacerbam pela situação fronteiriça, podendo estes ser equiparados aos das aglomerações nacionais.

As características dizem respeito às posições geográficas que as cidades ocupam, onde os espaços urbanos se configuram de acordo com as funções que elas exercem. Essas funções foram marcadas pela forte presença militar e estão especialmente ligadas às atividades do comércio, dos serviços e do trabalho. Os municípios possuem grandes áreas, baixas densidades e poucos distritos, e a população concentra-se prioritariamente nas cidades. Schäffer (1995) reforça essa constatação, afirmando que a atividade econômica da pecuária extensiva em grandes propriedades, que ocupa pouca mão de obra, e o processo de formação histórica da fronteira meridional brasileira explicam as reduzidas densidades demográficas encontradas nas cidades fronteiriças.

Na vasta extensão territorial da fronteira terrestre brasileira (16.886 km), os problemas avolumam-se nas localidades situadas nas divisas internacionais de todo o território. As cidades-gêmeas, em torno de trinta, procuram no âmbito local, mesmo com os países no qual elas se limitam, resolver as questões mais emergenciais relacionadas à saúde, à educação, à

infraestrutura, ao transporte, à economia, ao meio ambiente e às diplomáticas, como outras específicas de cada região.

A realidade que se apresenta denota o isolamento desses espaços fronteiriços tanto na precariedade dos acessos, quanto dos meios de transporte aos centros urbanos maiores. Situação que facilita o contrabando, o narcotráfico e a evasão de riquezas nacionais.

Por sua vez, as cidades-gêmeas tentam suprir as necessidades equipando-se de serviços e comércio e criando um meio próprio de convivência e articulação. As relações sociais na região fronteiriça, como afirmam Dorfman e Rosés (2005, p.196), “traduzem as identidades, contatos culturais e relações de poder na escala local e são vistos como a concretização de uma cidadania compartilhada neste espaço”.

Assim, as experiências das cidades brasileiras que fazem fronteira com os países da América do Sul não revelam gestões compartilhadas no sentido pleno, pois ainda faltam muitas condicionantes de ordem jurídica, legal, administrativa, institucional, como também ações de planejamento nesse contexto. Entretanto, apresentam alguma forma de cooperação urbana e um grande potencial de integração.

No território nacional, três áreas foram selecionadas como objeto de análise neste trabalho. Uma na região Norte do país – Madre de Dios, Acre e Pando (MAP) –, abrangendo respectivamente os países Peru, Brasil e Bolívia. A segunda, no Centro-Oeste, enfocando as cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), que será tratada com mais especificidade no capítulo 4, e a última, na região Sul, destacando as cidades-gêmeas de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

Para identificar esses espaços, os critérios de seleção basearam-se no contexto histórico e geográfico em que estão inseridos, no inventário das situações mais problemáticas enfrentadas na fronteira, na cooperação fronteiriça, no nível de participação da sociedade civil organizada, na articulação e na existência de políticas nas três esferas governamentais e também nem uma análise transversal das políticas implementadas.

Com esses parâmetros, houve a intenção de mostrar um exemplo em cada uma das três regiões (Norte, Centro-Oeste e Sul) que compõem a faixa de fronteira nacional. Além das intensas pesquisas de campo realizadas na fronteira do Centro-Oeste, nas cidades-gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) e de uma visita técnica na fronteira Sul, nas cidades de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY), para o conhecimento do espaço fronteiriço, o trabalho de investigação foi complementado com pesquisas bibliográficas a respeito das cidades da região Norte e de outras localidades fronteiriças.

1.1 CARACTERÍSTICAS DA TRIJUNÇÃO FRONTEIRIÇA DA REGIÃO NORTE: MADRE DE DIOS, ACRE E PANDO

A região Madre de Dios, Acre e Pando (MAP)²³ é formada pelo departamento peruano de Madre de Dios, o Estado brasileiro do Acre e pelo departamento boliviano de Pando. Situada no centro da Amazônia Sul-Occidental, a região possui cerca de 300.000 km² e é ocupada por uma população de aproximadamente 700.000 pessoas (Figura 49).

A população é formada por comunidades indígenas e camponesas, pequenos proprietários privados e fazendeiros, extrativistas de espécies madeireiras e não madeireiras, e habitantes dos assentamentos urbanos em rápido crescimento. A maioria é de colonos recentes, os quais contribuem para as elevadas taxas de crescimento demográfico, geradas pelas colonizações espontâneas.

É uma região que se caracteriza predominantemente por bosques úmidos tropicais e onde se concentra uma enorme diversidade biológica e cultural. Esse território trinacional, ameaçado pela expansão da monocultura da soja, vinda de outros Estados, pela pecuária extensiva de grande escala nos três países, pela degradação contínua dos ecossistemas, pela pobreza, proliferação de vetores da malária, dengue e leishmaniose, enfermidades e analfabetismo, tornou-se causa de grande preocupação na região.

A partir dessas constatações, um grupo de 25 pessoas, basicamente do mundo acadêmico-universitário regional dos três países, além de organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, instâncias municipais e outras esferas de governo, realizou na cidade de Rio Branco, Acre, uma reunião em junho de 1999.

Esse primeiro esforço foi crescendo com a realização do MAP I em Rio Branco em 2000, onde foi criado o nome **Região MAP**, um conceito que implica integração trinacional. O resultado desse encontro foi a declaração de Rio Branco sobre mudanças globais. Novos MAPs foram sendo realizados ao longo dos anos, 2001, 2002, 2003, e o MAP V em Puerto Maldonado (PE) em 2004, que chegou a ter como participantes 1.200 pessoas de 227 instituições, 85 delas públicas, 13 de universidades e 62 ONGs.

²³Fonte: MAP. Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net>>. Acesso em: 1. jul. 2007.

Figura 49: Mapa da região MAP e Cidades Gêmeas Nacionais

Fonte: Elaborado a partir: dos sites do MAP e Grupo Retis. Disponível em: <<http://www.map-amazonia.net>>e <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras>>. Acesso em: 1 jul. 2007.

A partir do MAP III, em Cobija, na Bolívia, formaram-se quatro mesas temáticas de trabalho: conservação ambiental, desenvolvimento econômico, equidade social e políticas públicas. Essa última é uma mesa transversal às outras três. As reuniões anuais do MAP, conhecidas como Fórum MAP, organizam-se em torno dessas quatro mesas temáticas. O objetivo dessas reuniões é apresentar os resultados dos mini-MAPs, que são reuniões e processos de discussão e ação sobre temáticas específicas que funcionam entre os eventos anuais. Alguns dos mini-MAPs são: Bacias, Educação, Turismo, Estrada, Saúde, Biodiversidade, Castanha, Agroflorestra e pequenos empreendimentos.

Os mini-MAPs partem de iniciativas de instituições que colaboram entre si e envolvem atores dos três países. Cada mini-MAP tem um coordenador por país e funciona de maneira autônoma. Não existe atividade MAP em um país só. As atividades MAP são necessariamente trinacionais. A forma de trabalho dos mini-MAPs e mesas temáticas geraram efeitos acumulativos e multiplicadores: geração de projetos, propostas de políticas públicas e ações conjuntas. A iniciativa MAP está formada por indivíduos e por organizações movimentadas por uma mesma filosofia e seus avanços se refletem nas principais ações impulsionadas até agora. Já foram feitas mais de 100 apresentações e artigos produzidos em foros MAP e nos mini-MAPs.

1.1.1 Diretrizes e Metas do MAP

A iniciativa MAP baseia-se em três documentos:

- d) Declaração Universal de Direitos Humanos, no exercício dos direitos humanos básicos reconhecidos por ela;
- e) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), enfocando o Princípio 10²⁴;
- f) Carta da Terra.

Os direitos das pessoas de saberem e de participarem formam os pilares do processo democrático e seu exercício é considerado essencial para poder levar a um desenvolvimento sustentável na região MAP.

²⁴*Princípio 10:* A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No âmbito nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Para os idealizadores do MAP:

Os encontros da região MAP são resultados de iniciativas de indivíduos e instituições que querem desenvolver colaboração bi - e trinacional em busca de soluções dos problemas regionais. O espírito de MAP reflete um movimento social transfronteiriço que percebe que só via colaboração e integração de vários segmentos de sociedades locais, regionais, nacionais e globais é possível alcançar as aspirações para um desenvolvimento da Amazônia Sul-Occidental que pode se sustentar para as próximas décadas e além do ano 2100. (JESEK; EGUIVAR, 2006, s.p.).

As metas do MAP no futuro imediato são:

- a) fortalecer suas raízes;
- b) potenciar a capacidade da organização e participação da sociedade civil;
- c) fortalecer as instituições e organizações da região MAP e sua articulação;
- d) construir um objetivo comum;
- e) fortalecer as relações trinacionais que permitam projetar as perspectivas da região a partir das capacidades locais;
- f) integração regional endógena nos aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos;
- g) gerar modelos de desenvolvimento solidário para prevenir a degradação ambiental.

1.1.2 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e a Iniciativa MAP

Como visto, a experiência MAP é inovadora na América do Sul, principalmente porque esse movimento possui um caráter mais social do que institucional, abrangendo os três países. Os planos de integração regional, os avanços na infraestrutura e as exigências de uma vida melhor nas sociedades da região têm gerado crescentes demandas sobre os recursos naturais e seus ecossistemas. O resultado é que esse território se converteu em um cenário regional de mudanças globais, no qual os problemas, especialmente os de ordem social e ambiental, necessitam de soluções de gestão mais integradoras e que não se limitem apenas às ações de âmbito governamental. Mesmo porque estas ainda se revelam muito tímidas para esse território.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto Federal nº. 6.047/2007) considerou entre outras mesorregiões²⁵, denominadas diferenciadas, a Mesorregião do Vale do Rio do Acre (uma das partes brasileiras do MAP) como um dos espaços sub-regionais

²⁵O Ministério da Integração Nacional especifica que as mesorregiões têm em comum, em graus distintos e institucionalidade variada, certa homogeneidade histórica e cultural, de base produtiva e social. Essa espacialização permite subsidiar processos endógenos de desenvolvimento em uma escala sub-regional média (menor do que as macrorregiões e superior às delimitações municipais ou microrregionais), que envolve diferentes unidades da federação e/ou potencial de articulação transfronteiriça com países sul-americanos.

prioritários para ação. Além desses espaços, a Faixa de Fronteira (onde se insere o Estado do Acre) foi destacada como área especial de planejamento, constituindo objeto de programa específico; nesse caso, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. No entanto, na Agenda de Compromissos do Governo Federal (2004/2007) (BRASIL, 2006), definida posteriormente pelo Grupo de Trabalho Interministerial nas Câmaras de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, a Mesorregião do Vale do Rio do Acre não foi considerada prioritária para as ações dos programas de desenvolvimento regional²⁶.

No Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a ação do Governo Federal nessa região não destacou como prioridade as ações dirigidas às cidades-gêmeas da região MAP. No entanto, o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)²⁷, que é um fundo internacional de financiamento, e outros fundos reconhecem essa iniciativa local e estão financiando um projeto na região MAP. Ao todo são sete cidades e quatro povoados que fazem fronteira com a Bolívia e o Peru, e destas, quatro são cidades-gêmeas: Brasileia (BR) e Cobija (BO); Eptaciolândia (BR) e Cobija (BO); Assis Brasil (BR) e Iñapari (PE) e o povoado de Bolpebra (BO); Santa Rosa do Purus (BR) e o povoado de Santa Rosa (PE).

Nessa Faixa de Fronteira, o Estado do Acre é o mais densamente povoado. A capital Rio Branco é o polo natural da região, pois concentra o maior mercado urbano do local e grande parte das indústrias. Essa região foi no passado e ainda é hoje, com menor intensidade, uma área de muitos conflitos sociais por questões de posse da terra e de preservação ambiental. No município de Xapuri é onde se localiza a Reserva Extrativista Chico Mendes, sindicalista morto que lutava por causas socioecológicas.

Em Brasileia e Eptaciolândia, cidades-gêmeas que se relacionam com Cobija, capital do Departamento boliviano de Pando, concentra-se a maior parte da população fronteiriça, e as trocas são intensas, em um território que no passado já pertenceu à Bolívia. A interação entre os dois países é do tipo sinapse, significa dizer que existe um alto grau de intercâmbio entre as populações fronteiriças, apoiado pelos Estados (Figura 50).

As relações comerciais e de trabalho foram facilitadas com a construção da ponte Wilson Pinheiro²⁸ em 2004, ligando Brasileia a Cobija, esperada há cem anos.

²⁶Entre as 13 Mesorregiões Diferenciadas, definidas pelo Decreto 6.047 (BRASIL, 2007), apenas cinco foram consideradas como prioritárias. Os critérios de seleção e atuação transversal adotados foram:

- espaços prioritários dos Programas de Desenvolvimento Regional;
- espaços prioritários da integração sul-americana;
- grau de organização social; e potencial de impacto em curto e médio prazos.

²⁷Sigla inglesa de Global Environment Facility.

²⁸Wilson de Souza Pinheiro foi sindicalista no Acre e morreu assassinado lutando por causas ambientais da Amazônia.

Figura 50: Cidades-gêmeas Epitaciolândia (BR) e Brasileia (BR)/Cobija (BO).

Fonte: Google Earth.

A ligação era inicialmente por via fluvial (Rio Acre) e posteriormente pela ponte de Epitaciolândia. A rodovia BR-317, pavimentada, facilita a ligação de Brasileia a Assis Brasil (na divisa com o Peru) e possibilita uma maior integração do Acre ao Pacífico.

Ressalta-se que o acordo bilateral para a edificação de uma ponte ligando Assis Brasil a Iñapari, no Peru (tríplice fronteira Peru-Brasil-Bolívia), e a construção da BR-317 são ações isoladas do governo federal, que promovem o desenvolvimento da região, mas estão desarticuladas de uma política que seja o elo entre o local, o nacional e o transnacional.

A política elaborada de forma segmentada dificulta a criação de normas gerais, principalmente aquelas que dizem respeito às relações fronteiriças. Pode também privilegiar algumas áreas em detrimento de outras e, além disso, reduzir a visão estratégica que envolve o conjunto do Estado nacional. Ao construir a rodovia BR-317, o governo acaba por privilegiar o transporte rodoviário em prejuízo do fluvial. O Acre, muito rico sob o aspecto hidrográfico, utilizou o rio, no passado, como articulação entre o próprio país e os países da América do Sul.

Outro exemplo de um acordo parcial foram as ações propostas ainda em 2004, para a livre circulação de cidadãos dos três países pela fronteira sem a exigência de passaportes.

Brasileiros, bolivianos e peruanos podem trabalhar em um país e viver no outro, segundo os protocolos assinados, em Cobija (Bolívia), entre os presidentes do Brasil, da Bolívia e do Peru. A proposta é bem-vinda para essas localidades, que já possuem muita interação nesse aspecto, mas também pode ser estendida para as outras áreas na fronteira do Brasil que mantêm essas atividades.

Na ausência de planos mais efetivos nas três escalas de governo, a iniciativa MAP vem constituindo um inovador processo de auxílio à governabilidade. Além disso, tem gerado bastante interesse em instâncias governamentais dos três países e também em instâncias de cooperação internacional como um modelo de integração a partir da sociedade civil. Nesse sentido, foi elaborada uma proposta de orientação para o planejamento do território, com base em um grande seminário para os municípios da região MAP. Denominado “Seminário de Ordenamento Territorial”, com o apoio financeiro de instituições de cooperação alemã, ele foi realizado em 2006 em Epiaciolândia, dentro do marco do programa de coordenação de Ordenamento Territorial (OT), denominado mini-MAP OT.

Vale dizer que a efetivação desse evento partiu de outra organização social, o Consorcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC), criado para fortalecer a gestão pública municipal. Os resultados do Seminário, com enfoque na Gestão Territorial Participativa, foram publicados com o nome de Cartilha sobre Ordenamento Territorial (JESEK; EGUIVAR, 2006).

A Cartilha constituiu uma importante ferramenta para os governos locais, pois possibilitou que o ordenamento territorial seja a base fundamental para realizar o Planejamento do Desenvolvimento Regional Sustentável. O documento justifica o porquê de se elaborar um planejamento territorial:

- a) caracteriza o município - é importante conhecer e entender sua história e dinâmica socioeconômica;
- b) define estratégias e políticas que se implantam nos processos de planejamento;
- c) possibilita maior investimento na infraestrutura social;
- d) desenvolve ferramentas e mecanismos de intercâmbio de informações.

As justificativas vão mais além das condições de apoio às localidades, elas permitem que as gestões tanto estaduais quanto municipais se estruturam nas relações internas e externas, a partir das demandas federais. A ausência de um projeto nacional, que estabeleça uma estratégia territorial para um desenvolvimento sustentável, dificulta o direcionamento dos investimentos de acordo com as potencialidades e restrições de cada região. É essencial identificar quais são dificuldades que a sociedade enfrenta ao habitar esses espaços.

O OT, por força constitucional, é delegado aos vários ministérios e órgãos do governo federal. Por exemplo, a política urbana (planos diretores), ao Ministério das Cidades; a política regional e de fronteiras, ao Ministério da Integração Nacional; a política ambiental (gestão de rios, florestas, gerenciamento costeiro e outros), a política fundiária, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. De forma autônoma, os órgãos assumem a sua responsabilidade sobre o território nacional, sem se articularem. O governo federal, ao estabelecer uma política coerente com as estratégias definidas, possibilita ao conjunto dos municípios brasileiros, especialmente os que se situam na faixa de fronteira, ferramentas para que se organizem e ampliem de forma mais racional a espacialização das suas ações.

Na iniciativa MAP, a sociedade que habita essa região conseguiu debater a melhor forma de ordenar o território, pois partiu da ideia de compartilhar a gestão local e internacional. As demandas são grandes para que individualmente as cidades possam assumi-las, por exemplo, o que foi identificado nas propostas oriundas da Cartilha sobre Ordenamento Territorial. De acordo com Jeseq e Eguivar (2006, s.p.),

É importante realizar o Ordenamento Territorial na região MAP devido aos seguintes fatores:
 Ser uma região de grande diversidade cultural;
 Existência de diversas atividades econômicas;
 Ocorrência de grandes infra-estruturas planejadas para os próximos 10 anos na região;
 Energia elétrica chegará até 2008 na Região MAP ao longo da Estrada Interoceânica;
 Incremento da economia pela exploração de hidrocarburífero (gás e petróleo).

Outra solução indicada, proveniente desse encontro, foi a forma de intervenção no ordenamento espacial urbano e de expansão urbana com a criação das Áreas de Metropolização de Fronteiras nas cidades fronteiriças. Elas significam as mesmas Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF), propostas pelo Ministério da Integração Nacional por meio do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Ressalta-se que esse programa não estabelece nenhum mecanismo, nem de ordem legal, financeira ou institucional para implantação das ZIFs e remete aos municípios toda a responsabilidade para a sua implementação.

De acordo com a Cartilha sobre Ordenamento Territorial, podem-se distinguir duas escalas de áreas metropolitanas, na região MAP:

- a) a escala de Área Metropolitana, conformada pela expansão urbana de Brasileia, Epitaciolândia e Cobija – uma continuidade espacial urbana, criando novas formas de impacto territorial de seu uso, aproveitando o marco de integração territorial, sujeito

aos efeitos dos interesses globais do comércio, da exploração dos recursos naturais e sua comercialização, e o desenvolvimento de vínculos sociais integradores;

- b) a escala de Zona Metropolitana, conformada pelos âmbitos territoriais municipais destes assentamentos urbanos – quer dizer, pelos municípios de Brasileia, Epitaciolândia e Cobja: cenários em que se definem as relações mais complexas, ainda somadas às de ordem estritamente urbana, incorporando a dimensão complementar do rural, nesse caso especial, a floresta e sua complexidade diversa.

A iniciativa MAP, na verdade, não substitui o papel do governo. Com essa integração, será possível conseguir uma melhor gestão dos ecossistemas, a colaboração crescente de cidadãos dessa região para o desenvolvimento e a conservação. Essa integração exigirá a solidariedade e a colaboração efetiva dentro das nações e entre elas.

Nas palavras de seus idealizadores (JESEK; EGUIVAR, 2006, s.p.), o movimento MAP “objetiva afirmar o direito dos povos, levando-os a conhecer os aspectos que afetam o seu futuro e o direito a participar em decisões coletivas”.

1.2 AS CIDADES-GÊMEAS: SANTANA DO LIVRAMENTO (BR) E RIVERA (UY): CONTEXTO SOCIOESPACIAL

As experiências desse par de cidades objetivam mostrar a perspectiva de integração pela via institucional, diferentemente da proposta MAP, que possui um caráter mais social do que governamental. O conjunto urbano de Santana do Livramento e Rivera tem uma população estimada de pouco mais de 152.000 habitantes. A cidade uruguaia é também capital de departamento e a cidade brasileira, sede de município. Elas representam diferentes hierarquias para os relativos países, mas não se sobrepõem nas relações entre seus pares.

De acordo com o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Santana do Livramento/Rivera (1998) as cidades possuem uma forma no contexto urbano e suburbano, a seguir apresentadas.

O território urbano de Santana do Livramento mostra uma zona central bem caracterizada, situada, aproximadamente, no quadrilátero formado pelas ruas Silveira Martins, Duque de Caxias, Conde de Porto Alegre e Almirante Tamandaré. Aí se desenvolvem as principais atividades terciárias e a maior concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços da cidade. É uma zona de uso misto onde a maioria dos prédios tem dupla função (comércio/moradia). Existem outros polos comerciais de menor densidade, localizados nos setores leste e nordeste da cidade e no segmento oeste da faixa de fronteira.

A área urbana de Rivera possui um traçado ordenado e homogêneo em sua zona central, mantendo a ortogonalidade da quadra na sua maior dimensão (leste-oeste) e mostra a contradição que existe entre a conformação do solo e o traçado viário. Existem dois elementos que incidem como limites ou barreiras ao crescimento da cidade: o primeiro é a via férrea a oeste e o segundo, Arroyo Cuñapirú ao sul.

Nessa zona se desenvolvem e concentram as principais atividades de serviços da cidade, tanto comerciais, financeiras, socioculturais como administrativas. A hinterlândia dela é toda a cidade, a zona suburbana e rural. Cabe salientar que Rivera conta com a maior densidade de população e habitação de todo o departamento.

As cidades-gêmeas de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY) apresentam características que se apresentam na configuração urbana, no âmbito de interação (fronteira seca), no tipo de interação (modelo sináptico - alto grau de troca entre as populações fronteiriças), na urbanização junto à linha de divisa, onde se concentram as atividades comerciais e maior circulação de pessoas. Por seu grande potencial de integração, é considerada uma “Fronteira da Paz” (Figura 51).

Figura 51: Imagem das cidades-gêmeas de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY).
Fonte: Disponível no Google Earth.

A experiência que mereceu relevo de caráter binacional foi o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Santana do Livramento, o primeiro realizado entre uma cidade brasileira e sua vizinha fronteiriça uruguaia. Foi idealizado por iniciativa

caracteristicamente local, a partir do Comitê de Fronteira Livramento-Rivera que, em março de 1994, incluiu o tema “Desenvolvimento Urbano de Livramento-Rivera e seu impacto ambiental”, na agenda de gestão das cidades-gêmeas. Esse trabalho fez parte da Ata final assinada pelos chanceleres do Brasil e do Uruguai, na 3ª Reunião da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia em outubro de 1996. Nessa reunião foi definido e aprovado pelos chanceleres um Grupo de Trabalho, composto de técnicos uruguaios e brasileiros, que teve como missão elaborar as bases para a realização de um Plano Diretor Comum.

Em maio de 1997, os presidentes do Brasil e do Uruguai, em visita à Rivera, ressaltaram a importância da instalação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Urbano Conjunto das cidades de Santana do Livramento e Rivera, assim como o estabelecimento de um cronograma de atividades e prazos para a conclusão dos estudos pertinentes. No segundo semestre de 1997, o Grupo de Trabalho concluiu o primeiro Diagnóstico Territorial Integrado, cujo conteúdo, conforme publicação do documento (METROPLAN, 1998, s.p.) possuía os seguintes objetivos gerais:

- Promover a melhoria da qualidade de vida das populações de Rivera e Sant’Ana do Livramento;
- Definir o modelo territorial existente nas cidades de Rivera e Sant’Ana do Livramento e seu entorno funcional;
- Definir o modelo territorial desejável para Rivera e Sant’Ana do Livramento e seu entorno;
- Identificar a problemática funcional e ambiental existente;
- Promover um desenvolvimento sustentável em Rivera e Sant’Ana do Livramento;
- Determinar o marco institucional adequado para a gestão de território para as duas cidades;
- Definir atuações a realizar para resolver a problemática funcional detectada e promover o desenvolvimento sustentável, com programação e avaliação econômica das atividades e agentes investidores em cada projeto.

O Diagnóstico Territorial Integrado serviu de base para as propostas do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto (Figura 52).

A partir dos princípios orientadores e de acordo com os objetivos gerais citados, as propostas do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto constituíram os seguintes capítulos:

- a) Estrutura Urbana, Ocupação e Uso do Solo;
- b) Sistema Viário e Circulação;
- c) Infraestrutura, Serviços e Equipamentos Urbanos;
- d) Conservação do Meio Ambiente;
- e) Cultura e Lazer;
- f) Aspectos Sociais e Econômicos;

- g) Projetos Estratégicos;
- h) Marco Normativo e Administrativo.

Figura 52: Cidades-gêmeas Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil).
Fonte: METROPLAN (RS)/DNA (UY). **Plano de desenvolvimento urbano conjunto Santana do Livramento e Rivera**. Porto Alegre, 1998.

No que diz respeito a realizações das ações propostas conjuntamente no Plano, a exemplo do que ocorre com grande parte dos governos locais, faltaram os aportes de recursos financeiros cuja origem deveria ser típica para ações transfronteiriças. Segundo contatos com a coordenadora de equipe técnica brasileira, à época, por estas e outras razões de caráter político local, o Plano não foi implementado substancialmente. Outra questão pode se referir aos Comitês de Fronteira, que, na realidade, não possuem muito poder de decisão, compondo-se de órgãos de pequena articulação com as esferas governamentais.

Oito anos após a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Santana do Livramento, foi estabelecido pela Lei Complementar nº 45/2006, com 204 artigos, o Plano Diretor para o Município de Santana do Livramento e a criação do Conselho de Planejamento da Cidade, na esteira das exigências do Estatuto da Cidade fixadas em 2001.

Nesse caso, o Plano é unilateral e não houve um planejamento com a cidade de Rivera. É como se a área urbana fronteiriça fosse vista pela metade. Nas palavras de Schäffer (1995, p.26): “Qualquer análise local do urbano no espaço geográfico de fronteira deve, no mínimo, tangenciar esta especificidade: a proximidade do país limítrofe, sob pena de uma avaliação desfigurada”.

O Plano Diretor de Santana do Livramento, que preconiza no seu conteúdo gestão participativa, possui uma dispersão de propostas setorializadas em seus artigos. Exemplificam-se a partir de seus dispositivos que reproduzem generalidades sem instrumentalizar as ações indicadas.

No art. 6º, item VIII, estabelecia para dezembro de 2007, o prazo de acordos de cooperação mútua transfronteiriça, demonstrando claramente que o Plano Diretor não é a instância adequada para desencadear, desde a sua elaboração, um processo de integração entre as cidades.

O art. 8º, em seu item VII, reforça a ideia de cooperação Rivera-Livramento para o desenvolvimento de uma política regional. Como está colocado, ele transfere para outra ocasião a definição de uma política binacional, como se o Plano Diretor não fosse o instrumento adequado para dar as diretrizes de uma política urbana conjunta.

O art. 9º reforça, mais uma vez, o pleno desenvolvimento da integração regional transfronteiriça e cita em seu parágrafo único que essa ação se fará por meio de acordos, transferindo-os novamente para o futuro e restringindo as propostas de forma setORIZADA sem a visão do todo. Conforme descrito a seguir:

Art.9º - Respeitado o princípio da autonomia municipal, o Plano Diretor Participativo assegurará o pleno desenvolvimento da integração regional entre os Municípios do Pampa Gaúcho – Fronteira-Oeste e Campanha -, bem como com o Departamento de Rivera-ROU e demais Departamentos limítrofes, no que tange às funções públicas objeto de gestão comum.

Parágrafo único - Essa integração ficará evidenciada em acordos de cooperação mútua a serem estabelecidos por iniciativa do poder público local, Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento, com cada um dos governos envolvidos e com a participação do Conselho de Planejamento da Cidade através da Câmara específica de Integração Regional. (METROPLAN, 1998, s.p.).

O art. 10º estabelece funções públicas de gestão comum a sete campos setoriais:

- I. Saneamento ambiental, incluído neste conceito as ações relativas ao saneamento básico,
 - II. Preservação, conservação e recuperação ambiental,
 - III. Transporte público e sistema viário regional,
 - IV. Turismo,
 - V. Integração Fronteiriça,
 - VI. Planejamento do uso e ocupação do solo rural e matriz produtiva regional,
 - VII. Estruturação de Sistema de Informações regionais e cartografia.
- (METROPLAN, 1998, s.p.).

No entanto, esse artigo do Plano Diretor não contempla setores importantes, tais como: saúde, educação, cultura, atividades terciárias (comércio e serviço), esporte e lazer. Esses são temas que deveriam ser contemplados como futuras ações integradoras pelas duas comunidades. Ressalta-se que o item V (Integração Fronteiriça) aparece como uma atividade isolada das outras, sem especificar exatamente como seriam essas ações públicas para um real interesse coletivo comum.

Em Santana do Livramento e Rivera também foi aprovado outro acordo entre os governos brasileiro e uruguaio para permissão de trabalho e outras atividades nas localidades fronteiriças. Denominado de “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”, o documento foi celebrado em agosto de 2002 e ratificado em abril de 2004. O acordo é válido para as localidades fronteiriças, situadas em uma faixa de até vinte quilômetros de um lado e do outro da linha da fronteira, listadas no anexo desse ato jurídico. Isto quer dizer que ele abrange as cidades-gêmeas, as semiconurbações e os vilarejos que estão próximos ao limite, na fronteira do Rio Grande do Sul. A ampliação da lista, discriminada no anexo do documento, somente poderá contemplar aquelas áreas na faixa estabelecida.

O acordo possibilitará aos habitantes os benefícios de morar, estudar e trabalhar como se fossem nacionais do Estado vizinho (art. VI). Aos indivíduos referidos no artigo anterior, poderá ser fornecido documento especial de fronteiriço, caracterizando essa qualidade.

Com relação ao acordo anteriormente citado, foi realizado um ajuste complementar para prestação de serviços de saúde, e pelo Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), instituiu-se um novo acordo com o seguinte nome: “Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde”, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. Conforme o art. I, o Ajuste Complementar visa a permitir a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas e estabelecidas no Acordo antecedente.

Apreciando esses avanços, percebe-se que a fronteira brasileira com o Uruguai é que apresenta as experiências mais exitosas na América do Sul.

No Brasil, veem-se claramente algumas situações relevantes na faixa de fronteira. A primeira, relacionada com o MAP, que é uma iniciativa de caráter social em uma tríplice fronteira onde a ação popular constitui um exemplo significativo criando as condições ideais para uma experiência de gestão compartilhada, envolvendo estados-nações em suas instâncias de base territorial e política.

Outros exemplos são as tentativas de gestão compartilhada de cidades-gêmeas, as quais constituíram fóruns de identificação e busca de solução para problemas comuns. O primeiro, já apresentado, são os referentes às cidades de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR) que elaboraram com técnicos dos dois países um Grupo de Trabalho, que teve como missão a realização de um Diagnóstico conjunto visando à implementação de um Plano Diretor Urbano Único. O Plano elaborado não foi implementado por não terem sido identificadas fontes de financiamento público para tal fim. O segundo é o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) que será explicitado no capítulo IV, referente às cidades-gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).

Ao longo da fronteira seca, vêm sendo implementadas algumas ações, que isoladas, não constituem parte de uma Política de Fronteira, previamente definida.

Recentemente, já se podem considerar importantes alguns instrumentos de política nacional, tais como: o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do qual é parte integrante o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a Política Urbana (planos diretores), a Política Ambiental (Agenda 21). Embora ainda não dialoguem com outras políticas nacionais, constituem isoladamente base legal para sustentação do atendimento a demandas locais e regionais. Mesmo sem prever questões relativas às fronteiras, os planos diretores, especialmente os de cidades-gêmeas, poderiam ter se tornado expressivos exemplos de integração.

2 A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NA EUROPA

Perfazendo atualmente cerca de 40% da superfície total da Europa, as regiões fronteiriças abrigam em torno de 33% dos habitantes da União Europeia (UE). Durante muitos anos na Europa, as fronteiras representavam locais de tensão, guerra, medo e desconfiança. Atualmente, esse conceito mudou muito nos estados-membros que congregam a UE. Passar de um país para outro significa a busca de novos conhecimentos culturais, novos saberes.

Ultrapassar uma divisa internacional passou a significar uma sensação de descoberta, de querer conhecer o que não se conhece. As fronteiras como limite de culturas, idiomas, costumes continuam existindo. Cada nação tem suas identidades, suas próprias características.

Nos últimos 20 anos, muitas barreiras e vigilâncias permanentes nas aduanas fronteiriças deixaram de existir. Isso não significa, no entanto, que as fronteiras desapareceram totalmente. O que se observa atualmente é que se tem uma maior possibilidade

de deslocamentos, de trocas e de comunicações principalmente no território Norte e Leste europeu, que vai de Bruxelas a Luxemburgo até Estrasburgo.

Na região do grande rio Danúbio, que corta a Europa de leste a oeste, as fronteiras são mais visíveis. A inexistência de pontes entre as cidades fronteiriças dificulta a comunicação para passagens de ambulâncias, carros de bombeiros e outros serviços emergenciais. Como forma de resolver essas questões e maior integração, entre outras, as regiões fronteiriças dos países que dividem a fronteira física com a UE estabeleceram uma cooperação de vizinhança mesmo antes da sua adesão ao bloco, cumprindo uma fase de adaptação da sua legislação e dos seus sistemas sociais e econômicos.

Antes da união, os novos países criaram, nas suas zonas fronteiriças, uma série de associações, por exemplo, as eurorregiões, que constituem uma forma de cooperação transfronteiriça realizada com base em acordos entre regiões fronteiriças vizinhas. Segundo Dominguez e Venade (2004, p. 4), “esta estratégia de adesão se tornou uma das formas pioneiras de ativismo regional na Europa”.

A primeira eurorregião surgiu em torno da Basileia, cidade industrial na Suíça, em 1963, localizada em território formado por Suíça, França e Alemanha. Trata-se de uma organização de cooperação para elaborar estudos conjuntos relativos ao desenvolvimento regional, às infraestruturas de transporte e comunicação e de fomento de ações culturais comuns. O funcionamento das eurorregiões não exige acordos intergovernamentais nacionais, pois se baseiam em decisões livres das instituições governamentais locais e de outros interessados. A cooperação nas eurorregiões tem por objetivo não só a resolução conjunta de problemas, independentemente das fronteiras políticas, mas também o estabelecimento de uma cooperação econômica nos domínios da comunicação e das iniciativas ambientais.

Outro aspecto a se destacar é a maior representação que as fronteiras passam a ter com a UE²⁹. Além da intenção de facilitar o livre trânsito de pessoas, bens e comércio entre seus estados-membros, a União Europeia tem criado programas específicos para o desenvolvimento das regiões fronteiriças, muitas delas antes esquecidas e isoladas e atualmente consideradas como possíveis polos de desenvolvimento. Com a intenção de incentivar um maior desenvolvimento dessas áreas, foram criados os programas “Innovation

²⁹ A atual União Europeia fundamenta-se juridicamente em quatro tratados: O Tratado da União Europeia e os outros três tratados que anteriormente haviam instituído as diferentes comunidades. O Tratado CEEA (que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), o Tratado CEE (que instituiu a Comunidade Econômica Europeia) e Tratado EURATOM (que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atômica). Em Maastricht, a 7 de fevereiro de 1992, foi assinado o tratado que instituiu a União Europeia (habitualmente designado por Tratado da União Europeia (TUE) ou por Tratado de Maastricht). O TUE criou uma nova entidade - a União Europeia - que se funda nas comunidades anteriormente existentes e que se mantêm. No âmbito da União, o TUE contém disposições relativas à política externa e de segurança, e à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

& Environment Regions of Europe Sharing Solutions” (INTERREG), que é um programa de iniciativa comunitária da Comissão Europeia (CE), financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e que visa a estimular a cooperação entre as regiões na UE. O INTERREG difere da maioria dos programas da política de coesão em um aspecto importante: trata-se de uma colaboração entre as autoridades de dois ou mais estados-membros. De acordo com Domingues e Venade (2004, p.58), “têm como propósito tornar os espaços transfronteiriços espaços de integração e de novas oportunidades, em vez de zonas de separação e afrontamento entre europeus”.

O programa INTERREG I foi lançado em 1990 e a primeira fase se deu entre os anos de 1991 e 1993. Em seguida foi criado o segundo programa, INTERREG II para o período 1994-1999. O INTERREG III foi realizado entre os anos de 2000 e 2006.

O campo de ação da iniciativa INTERREG, bem como a sua dotação financeira, foi progressivamente alargado. Com o INTERREG III, essa dotação atingiu aproximadamente cinco bilhões de euros. Mais do que uma simples ajuda financeira, as intervenções propõem igualmente um suporte metodológico que permita elaborar e realizar projetos em consonância com as prioridades europeias, como a igualdade de oportunidades, o desenvolvimento sustentável ou a inovação. Além disso, favorecem a otimização dos recursos (financeiros, institucionais, técnicos e humanos), bem como a eficaz participação de uma grande variedade de parceiros.

Para o período de 2007 a 2013, foi aprovado um novo programa, para a cooperação territorial europeia (Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial), que tem como objetivo ampliar as políticas regionais de desenvolvimento entre os estados-membros com base na antiga iniciativa comunitária INTERREG.

O Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)³⁰ é um novo instrumento jurídico europeu destinado a facilitar e promover a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, por meio de programas financiados pelo FEDER. O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, por meio do Regulamento (CE) n°1082/2006, de 5 de julho de 2006, estabeleceram o AECT e hoje já são 26 AECTs, dos quais vinte e três têm prazos ilimitados e três com prazo determinado. Como uma entidade legal, vai permitir que as autoridades regionais e locais e outras entidades públicas de diferentes estados-membros possam criar grupos de cooperação com personalidade jurídica. Esse progresso na política europeia dará apoio concreto aos objetivos do Comitê das Regiões, no sentido de desenvolver uma política comum em matéria de coesão, por meio de várias áreas de fronteira. O AECT é

³⁰Em inglês, European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC); e em francês, Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT).

único no sentido de que permite às autoridades públicas de vários estados-membros juntarem-se e oferecerem serviços conjuntos, sem a necessidade de um acordo internacional ser assinado e ratificado previamente pelos respectivos Estados nacionais³¹.

Muitas associações de cooperação inter-regional existentes na Europa evoluíram para o estágio de Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial, como as eurorregiões, os eurodistritos e o INTERREG IV. Alguns deles mantiveram seus nomes originais, apesar da mudança de *status*, evitando possíveis confusões.

A política regional e urbana de coesão, tanto econômica, social e territorial por meio da cooperação territorial, portanto, incentiva as regiões e cidades de diferentes estados-membros da UE a trabalhar juntos e aprender reciprocamente por meio de programas, projetos e redes. No período 2007-2013, para a política de Cooperação Territorial Europeia (INTERREG IV), foram destinados 8,7 bilhões de euros, abrangendo três tipos de programas:

- a) na área de cooperação transfronteiriça, 53 programas ao longo das fronteiras internas da UE. Contribuição do FEDER: € 6,44 bilhões;
- b) na área de cooperação transnacional, 13 programas para alcançar grandes áreas de cooperação, como o Mar Báltico, Alpes e regiões Mediterrânicas. Contribuição do FEDER: € 1,8 bilhão;
- c) o Programa (INTERREG IV C) e três programas de rede (Urbact II, Interact II e ESPON)³², envolvendo todos os 27 estados-membros da UE, possuem uma estrutura para a troca de experiências entre os órgãos regionais e locais em diferentes países. Contribuição do FEDER: € 445.000.000.

A respeito do AECT quando da sua criação, Peters (2007, p.8), Conselheiro jurídico na Unidade de Assuntos Jurídicos da DG REGIO, explicitou:

O AECT é um novo instrumento jurídico no quadro do direito comunitário, não do direito internacional como a Convenção-Quadro de Madrid. Tal como acontece com qualquer outro regulamento, não carece de ratificação nem de negociação em tratados bi/multilaterais, sendo vinculativo e directamente aplicável em todos os Estados-Membros. Assim, o próprio regulamento permite que autoridades regionais e locais de diferentes Estados-Membros, bem como certos organismos regidos pelo direito público ou mesmo

³¹Informações obtidas no *site* oficial da União Europeia. Disponível em: <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em: 20 jan. 2013.

³²O Urbact II é um programa que agrupa atores de âmbito regional e local para o intercâmbio de experiências e para facilitar o aprendizado em temas de política urbana. O programa possui redes temáticas e grupos de trabalho entre as cidades, promove conferências e desenvolve ferramentas.

O Interact II é um programa que oferece treinamento, serviços e ferramentas para os gestores do próprio programa e administradores de programas de cooperação, a fim de melhorar a sua gestão.

A Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território (ESPON, sigla em inglês de European Spatial Planning Observation Network) fornece informação científica para o desenvolvimento das regiões e territórios maiores por meio de pesquisa aplicada, análise e ferramentas.

associações de todas estas entidades, possam constituir em conjunto agrupamentos dotados de personalidade jurídica para realizar programas e projectos de cooperação.

O que Peters (2007) quis dizer é que foi aplicado para o AECT o mesmo princípio do direito comunitário entre municípios de um mesmo estado-membro. Isto significa que quando se pode estabelecer um organismo conjunto com um município vizinho dentro do mesmo estado-membro para gerir um serviço de estação de tratamento de esgoto ou de lixo (aterro sanitário) ou para gerir um parque natural ou uma reserva, ou uma agência de desenvolvimento regional, serviços de saúde e educação ou outros equipamentos comunitários, o regulamento comunitário permite-lhe fazer o mesmo para além das fronteiras, dentro da comunidade. “Existe aqui um aspecto de não discriminação”, assinala Peters (2007, p. 9), e ele lamenta que alguns gestores de governos centrais ainda veem a “cooperação transfronteiriça como cooperação externa, quando se trata de facto de cooperação interna dentro da Comunidade ou, se preferirmos, dentro do mercado único” (PETERS, 2007, p.9).

2.1 A FRANÇA E A GESTÃO DE FRONTEIRAS NA EUROPA

A França, a Alemanha e a Inglaterra são consideradas os principais países da União Europeia. A França e a Alemanha formam o eixo franco-germânico, que durante muito tempo hegemonizou a UE.

Na Europa, a política regional europeia tomou impulso em 1975, quando da criação do FEDER. Na França, ela sofreu várias modificações no decorrer desse período, por motivos internos e por influência da política europeia.

A respeito dos processos de integração regional da União Europeia, Costa (2005, p.38) afirma que ele é “emblemático dessa macro-tendência relacionada a globalização, precisamente por se tratar ali do resultado de uma evolução de cinco décadas e que teve como objetivo central uma integração que fosse ao mesmo tempo econômica, cultural e política”.

A política regional afirma-se hoje como um dos principais eixos de organização das políticas públicas naquele país. Os planos e acordos internacionais para a região e cidades de fronteiras internacionais estão diretamente relacionados à regionalização do território.

A ideia de regionalizar o território, quer dizer, dividi-lo em regiões que dispõem de certa autonomia em campos definidos, levou tempo para se impor na França. Ao longo da história moderna e contemporânea, o Estado francês foi efetivamente um modelo de centralização. O pensamento regional, apesar de tudo, caminhou lentamente, e, durante a

primeira metade do século XX, numerosos projetos de regionalização foram criados e algumas tentativas de reforma foram até esboçadas (NOIN, 2005).

A origem da divisão territorial foi em 1956 com a criação das regiões de programa, E estas, em seguida, tomaram o nome de circunscrições de ação regional e tinham um caráter econômico, não constituindo uma nova instância administrativa. Para Noin (2005), a divisão regional decidida em 1956 é, pois, em muitos aspectos, criticável. Para tanto, pareceu difícil modificá-la em seguida, pois ela criou novos hábitos e porque as regiões ao longo dos anos foram se afirmando pouco a pouco. “A despeito de suas limitações, a regionalização tornou-se um elemento essencial da paisagem política francesa e apesar de suas estranhezas, a divisão regional entrou no hábito das pessoas” (NOIN, 2005, s.p.).

A organização territorial da França compreende três níveis de administração: a comuna, estrutura de base da organização administrativa francesa (em torno de 37.000), o departamento e a região. Tal como o departamento e a região, a comuna dispõe de um órgão deliberativo, o conselho municipal, e de uma autoridade executiva, o prefeito, eleito pelo conselho municipal. O número de conselheiros municipais é proporcional à população e são eleitos por seis anos por votação direta.

Atualmente, a França está dividida em 26 regiões, sendo 22 metropolitanas, a Córsega e mais quatro ultramarinas (Guadalupe, Martinica, Guiana Francesa e Reunião). Cada região é dividida em departamentos. Os departamentos são divididos em distritos (*arrondissements*). Os distritos são divididos em cantões (*canton*) e estes em municípios (*commune*).

Do ponto de vista geográfico, a França é o mais extenso país da Europa Ocidental, a sua superfície é de 55.100 km² e a população é de aproximadamente 60 milhões de habitantes, sem contar os territórios e departamentos ultramarinos. As fronteiras marítimas se abrem para o Sul com o Mediterrâneo, a Sudoeste para o Atlântico e a Noroeste, para o Canal da Mancha e o mar do Norte. Em termos físicos, a fronteira com a Espanha ao Sul é constituída pela cadeia montanhosa dos Pirineus. A Leste, os Alpes e o Jura definem as fronteiras com a Itália e a Suíça, ao passo que o Reno médio separa a França da Alemanha. São estas as fronteiras "naturais", durante muito tempo estanques. Ao Norte, a fronteira com a Alemanha, Luxemburgo e a Bélgica é, pelo contrário, muito mais aberta. É onde se situa o maciço das Ardenas, e a grande planície da Europa do norte. Foi esta por muito tempo, a fronteira dos conflitos, batalhas e invasões. Ela é hoje, em muitos pontos, zona de uma intensa atividade transfronteiriça entre a região de Lille e a Bélgica entre Lorena, Luxemburgo e Sarre.

Um exemplo de sucesso da UE, que diz respeito às regiões transfronteiriças que ligam França, Bélgica, Alemanha e Luxemburgo, foi a utilização de ações de mudança para

diminuir o despovoamento dessas regiões que se tornaram zonas desérticas pós-industriais e que necessitavam de reestruturação. Os meios e as ações previstos no Tratado CECA³³ tiveram uma influência considerável no evoluir desses processos de reestruturações.

Outras áreas transfronteiriças, estimuladas pelos acordos europeus, também possuem muitos projetos e intercâmbios econômicos e sociais, como no Reno médio entre a Alsácia e Baden-Wurtemberg (AL), ao redor de Basileia-Mulhouse e de Genebra, na região de Nice, na Catalunha e no País Basco.

A região da Alsácia, a Leste da França, possui dois Departamentos Alto Reno (Haut-Rhin), ao Sul, e Baixo Reno (Bas-Rhin), ao Norte. A cidade de Estrasburgo, capital do Departamento do Baixo Reno, localiza-se na porção nordeste desse território (Figura 53). A área urbana faz divisa através do rio Reno com a cidade de Kehl na Alemanha, que é o seu espelho geográfico do lado oposto desse rio. Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO, desde 1988, ela é também conhecida como uma das capitais da Europa, por causa das numerosas instituições europeias que ela abriga, entre as quais o Conselho da Europa, o Parlamento Europeu (dividido com Bruxelas e Luxemburgo) e a Corte Europeia dos Direitos Humanos, como também a cadeia de televisão binacional franco-germânica³⁴.

Figura 53: Estrasburgo com o Rio Ill, que deságua no Reno, cortando o centro histórico.
Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/24/Strasbourg_River_Ill.jpg>.

Estrasburgo é um centro industrial com produções diversas, destacando empresas automotoras, farmacêuticas e duas grandes cervejarias e, cada vez mais, um polo terciário, com seus bancos e atividades comerciais. A capital abriga universidades, as mais importantes instituições europeias (supramencionadas) e possui muitas atividades culturais e de turismo.

³³O Tratado CECA, assinado em Paris em 1951, congregava a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) em uma comunidade com o objetivo de introduzir a livre circulação do carvão e do aço, bem como o livre acesso às fontes de produção. Além disso, uma Alta Autoridade comum assegurava a vigilância do mercado, o respeito pelas regras da concorrência e a transparência dos preços. Esse Tratado esteve na base das atuais instituições.

³⁴Desde 2001, a Associação de Televisão Europeia (ARTE) exibe um jornal franco-alemão todas as noites. A ARTE é um canal de televisão público de origem franco-alemã na área cultural, voltado para a Europa. Foi criado em meados da década de 1980.

Sua influência é importante na região e a cidade possui 276.401 habitantes na área urbana³⁵ com uma superfície de 78,27 km² e 475.634 habitantes na aglomeração urbana denominada Comunidade Urbana de Estrasburgo (CUS), com 28 municípios, perfazendo uma área total de 305,97 km².

A sociedade de Estrasburgo viveu uma parcela do seu passado repartida entre a Alemanha e a França. Cidade autônoma e livre do Sacro Império Romano-Germânico, foi anexada à França somente em 1681. Em 1871, tornou-se uma cidade alemã, capital do Reichsland da Alsácia-Lorena, após a Guerra Franco-Prussiana, e retornou à França, no início do século XX, pelo Tratado de Versalhes, com o fim da Primeira Guerra Mundial. Em 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, foi ocupada pela Alemanha dominada pelos nazistas e, em 1945, voltou a fazer parte do território francês.

Hoje, Estrasburgo é uma cidade francesa com significativa influência germânica. Um exemplo dessa situação são as placas bilíngues, indicativas de ruas nas vias públicas como também o idioma, uma mescla do francês, língua oficial, do alemão e do dialeto alsaciano, derivado deste, pouco falado e mais presente na área rural (Figura 54a). Há também muita ascendência alemã na arquitetura e na cozinha francesa (Figura 54b).

Figura 54: Placa bilíngue (a) e arquitetura de influência germânica (b).
Fontes: Maria Lúcia Torrecilha.

A cidade alemã de Kehl, na beira do rio Reno, possui uma população em torno de 35.000 habitantes em uma área de 75,06 km² e se situa no distrito de Ortenau, na região administrativa de Freiburg e no Estado de Baden-Württemberg (Figura 55). Disposta na centralidade de uma zona industrial muito ativa, que atrai investidores, beneficia-se da

³⁵Recenseamento de 2010, para a área e comunidade urbanas.

infraestrutura regional e internacional dos vários modos de transporte. Os aeroportos de Estrasburgo, Frankfurt, Zurique estão relativamente próximos da fronteira. No porto de Kehl, trabalham anualmente em torno de 3.000 navios, movimentando milhões de toneladas de mercadorias.

Figura 55: As duas cidades (Estrasburgo e Kehl) divididas pelo rio Reno.

Fonte: Mapa fornecido pela Comunidade Urbana de Estrasburgo.

As duas cidades se beneficiam das vantagens de cada lugar. A ponte da Europa, que as une, traz os trabalhadores, turistas, estudantes, visitantes, profissionais de todas as áreas para as atividades no comércio, na indústria, nos serviços, nas áreas de lazer, nas universidades, nos órgãos públicos de ambas as partes. Pela ponte também o tráfico de mulheres provenientes na maioria das Repúblicas Tcheca e Eslováquia e da Bulgária.

Em Estrasburgo, a riqueza da sua arquitetura muito bem-moldada entre o natural e o construído compõe uma bela cidade de grande valor paisagístico e arquitetônico e potencializa os três milhões de metros quadrados de parques e praças com muita vegetação. A organização dos espaços urbanos e da mobilidade mostra um exemplo de lugar pensado e conduzido para os seus cidadãos. Um planejamento urbano criterioso está sendo implantado na expansão da cidade em direção ao rio Reno. Ressalta-se também a requintada culinária francesa.

Em Kehl, destaca-se a gastronomia alsaciana com preços mais acessíveis, estendendo essa possibilidade ao comércio varejista. Também os aluguéis são mais vantajosos do lado alemão. Apesar de Kehl se caracterizar por ser uma cidade de passagem, pois um grande número de trabalhadores franceses se dirige aos Estados alemães, existem os atrativos locais

como praças e parques que se entremeiam pelos seus canais e vias bem-estruturadas em uma cidade com características modernas (Figura 56).

Figura 56: Imagem de Kehl com seus canais e parque linear.

Fonte: <http://www.cliomusings.com/2012/12/french-revolution-war-of-first_31.html>.

A movimentação na faixa de fronteira é intensa e demonstra uma boa integração principalmente em relação aos deslocamentos de uma cidade a outra. A circulação é favorecida por vários modos de transportes coletivos com infraestrutura adequada para ônibus, trens e *tramway* (a ser inaugurado em 2014), como também para o transporte individual, como carros, motos e bicicletas. O percurso, nas duas áreas urbanas entre um centro ao outro, pode ser realizado a pé, pois são seis quilômetros (Figuras 57 e 58).

Um fato interessante a se destacar, para quem cruza a fronteira por ônibus e necessita de informações, estas poderão ser obtidas, inicialmente, pelos motoristas desse transporte, pois eles se expressam nos dois idiomas.

Figura 57: Transporte coletivo no terminal de Estrasburgo (FR) em direção a Kehl (AL).

Fonte: Maria Lúcia Torrecilha

Figura 58: Ponte da Europa em direção a Kehl (AL).

Fonte: Maria Lúcia Torrecilha.

Em matéria de cooperação transfronteiriça, as cidades de Estrasburgo e Kehl possuem numerosos projetos e acordos executados e em execução. Os projetos do Parque Jardim das Duas Margens (“Jardin des Deux Rives”), de ambos os lados da fronteira com o rio Reno, e da passarela para pedestres e ciclistas, Passarela Mimram (“Passerelle Mimram”), ligando as duas cidades, são resultado espacial dos acordos que traduzem a natureza transfronteiriça do lugar. Inaugurado em 2004 com recursos do FEDER e outras instituições, a obra, com propostas objeto de concurso público desenvolvido em cada país, objetivou promover a unidade entre Alemanha e França, em uma área que já foi muito marcada por disputas. A esse respeito, Rückert (2012, p.18) afirma: “Strasbourg e Kehl claramente adotaram uma concepção de fronteiras como recursos, adotando estratégias de cooperação. Talvez um dos melhores exemplos sejam a Passarela e os Jardins das Duas Margens no rio Reno” (Figuras 59 a 62).

Essa situação deve-se ao fato de as instituições criadas para dar apoio aos programas possuírem atribuições bem claras e poder para os fins a que se destinam. Nas duas localidades, existem organismos específicos para tratar das questões fronteiriças. Por exemplo, na Alemanha, o INFOrmations-und BEratungsSTelle zusammen (INFOBEST) e em Estrasburgo, a Comunidade Urbana da Cidade. O INFOBEST³⁶ é a sigla em alemão para um centro administrativo, localizado em Kehl e em rede com outros três no Alto Reno, que têm como objetivo fornecer informações e serviços de consultoria para cidadãos, governos, empresas, associações e políticos em todas as questões transfronteiriças, entre a Alemanha, França e Suíça.

Além desses organismos, na Europa foram criados os eurodistritos, que são uma entidade administrativa supranacional que reúne aglomerações urbanas situadas de cada lado de uma fronteira de Estados (Nações). A exemplo das comunidades urbanas, ele oferece um contexto para a cooperação e integração dos municípios que o constituem, conferindo-lhes uma identidade regional transnacional e é um forte símbolo da integração europeia. Ao contrário da eurorregião, que é uma estrutura reconhecida pelo Conselho da Europa e pelo AECT; além disso, é uma estrutura criada pela União Europeia. Um eurodistrito pode estar situado dentro de uma eurorregião e estabelecer cooperação com ela. Os representantes de um eurodistrito podem formar um quadro de cooperação no campo, por exemplo, de educação,

³⁶Em português quer dizer: **I** - informação e conselhos sobre questões transfronteiriças entre a França, Alemanha e Suíça; **N** - rede das quatro unidades de informações: Palmrain no Village-Neuf, Vogelgrun/Breisach, Kehl/Strasbourg, Pamina em Lauterbourg; **F** - cidadãos, associações, empresas, administrações e políticos; **O** - organização dos eventos e projetos transfronteiriços; **B** - assistência em projetos transfronteiriços, em particular no âmbito do INTERREG; **E** - na articulação entre as administrações dos três países, a fim de apoiar a comunicação e cooperação entre as administrações; **S** - cooperação transfronteiriça no Alto Reno; **T** - lugar para encontros transfronteiriços.

saúde, cultura, transportes, estradas, infraestrutura, abastecimento de água, tratamento de esgotos e outros específicos. Eles também podem adotar uma estratégia de desenvolvimento para as políticas públicas e gestões compartilhadas.

Figura 59 - Planta do projeto binacional Jardin Des Deux Rives (Estrasburgo-Fr e Kehl-Al). Em último plano, a Ponte Ferroviária.

Fonte: Maria Lucia Torrecilha (Foto de um projeto gravado em uma placa na entrada do Parque - Fr)

Figura 60 - Projeto executado do Jardin-Des-Deux-Rives e Passarela Mimram de Estrasburgo e Kehl.

Fonte: <<http://www.clipimage.net/photos.aeriennes.strasbourg/photos.aeriennes.strasbourg.html>>.

Figura 61: Passarela Mimram para pedestres.
Fonte: Maria Lucia Torrecilha.

Figura 62: Detalhe da passarela com transeuntes.
Fonte:< <http://www.pixelistes.com/forum/passerelle-mimram-strasbourg-t4109.html>>.

Os principais eurodistritos criados relativos à fronteira com a França e recentemente estabelecidos em forma de um AECT são:

- a) Strasbourg-Kehl-Offenbourg, denominado, Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, franco-alemão (Figura 63a);
- b) Mulhouse-Colmar-Fribourg-en-Brisgau, Eurodistrito da Região da Alsácia, França e Alemanha (Figura 63b);
- c) Eurodistrito Lille-Courtrai-Tournai, franco-belga (Figura 64a);
- d) Eurodistrito trinacional de Bâle (Basileia), que inclui as comunidades dos municípios do entorno de St Louis (FR) e reúne França, Suíça e Alemanha (Figura 64b);
- e) Eurodistrito Catalão entre os departamentos dos Pirineus-Orientais e a província de Girona, integrado por 20 administrações;
- f) Eurodistrito Saar-Moselle na região Norte, entre Alemanha e França.

(a)

(b)

Figuras 63: Eurodistritos de Estrasburgo-Ortenau (a) e da região de Freiburg (b).

Fontes: <http://strasbourg2008.dna.fr/?Roland-Ries-l-Eurodistrict-et> e <http://ecotrinova.de/pages/sonnenenergie-wege/f-eurodistrict-sentiers-solaires.php>

(a)

(b)

Figuras 64: Eurodistritos de Lille c/ a Bélgica (a) e da Basileia na trijunção fronteira França-Suíça-Alemanha (b).

Fontes: www.lillemetropole.fr:8080/index.php?p=834 e Ficheiro: Grossraum Basel.png

O eurodistrito franco- alemão da área estudada, denominado Strasbourg-Ortenau, foi o primeiro que surgiu na Europa em 2003. Foi lançado oficialmente em 22 de janeiro do corrente ano, pelo presidente francês Jacques Chirac e pelo chanceler alemão Gerhard Schröder, por ocasião do 40º ano de aniversário da assinatura do Tratado de Cooperação Franco-Alemã (Tratado de Elysée), que tinha por objetivo firmar simbolicamente a reconciliação entre os dois povos. Em 2010, tornou-se uma entidade administrativa funcional pelo AECT, substituindo a antiga forma do eurodistrito, mas continuou com o mesmo nome. Ao contrário desse último, o AECT tem personalidade jurídica e, de fato, não é mais dependente do Conselho da Europa, mas sim da União Europeia.

O Eurodistrito Strasbourg-Ortenau é constituído pela Comunidade Urbana de Estrasburgo (formada pelas áreas urbanas de Estrasburgo, Benfeld, Rhinau e Erstein, em um total de 28 comunas, no lado francês) e pelo Distrito de Ortenau (formado pelas áreas urbanas de Kehl, Achern, Oberkirch, Lahr e Offenburg, no lado alemão). Os principais objetivos que reforçam a estrutura local no contexto regional de cooperação são: estabelecer vínculos entre as administrações municipais, as empresas, as instituições de ensino e as associações, promover intercâmbios culturais, o bilinguismo, e estreitar laços entre os cidadãos.

Além de todas as entidades e programas citados sobre a integração fronteira, existe ainda a Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (Association of European Border Regions - AEBR), que é uma organização regional europeia, não governamental, que lida especificamente com a cooperação transfronteira. A AEBR presta assessoria a todas as fronteiras europeias e regiões transfronteiriças, sejam ou não membros da UE, desde a sua fundação em 1971. A organização atua também no fortalecimento organizacional da cooperação nos municípios limítrofes com outros países e na troca de experiências em toda a Europa.

Basileia (Bale para os franceses e Basel para os alemães) na Suíça, lugar de uma trijunção fronteira, que reúne Alemanha, França e Suíça, foi outra área visitada. Ainda na Alsácia, a pequena cidade francesa de St Louis limita-se por meio de fronteira seca com a Basileia, que é a cidade mais importante da Suíça, por suas indústrias farmacêuticas e que polariza as outras do entorno. St Louis constitui o seu dormitório e junto com Strasbourg, se beneficiam dos investimentos dela. De todas as regiões industriais da França, a Alsácia é indiscutivelmente aquela que possui as melhores taxas em relação às demais, durante o último quarto do século XX. O baixo índice demográfico no interior da metrópole continuou praticamente o mesmo, ou seja, em torno de 3% do número total de habitantes. O índice

econômico também permaneceu, aproximadamente, 3% da metrópole, o que a posiciona em 11º lugar.

O emprego teve uma leve tendência de aumento. A taxa de desemprego é a mais fraca de todas as regiões. O produto interno bruto por habitante chegou ao 2º lugar das regiões de província. Esses resultados singulares se justificam porque nessa região o setor mineiro era pouco desenvolvido e não havia grandes indústrias em desuso nem indústrias leves demasiadamente divididas e pouco rentáveis e, portanto, as estruturas eram mais favoráveis. A Alsácia beneficiou-se do interesse de numerosos investidores estrangeiros, particularmente os alemães e japoneses. Enfim, a região aproveita a prosperidade econômica das terras de Baden-Wurtemberg e do cantão de Bale (Noroeste da Suíça): mais de 60.000 pessoas trabalham nos países vizinhos onde os salários são mais elevados (Figura 65).

Lille, ao Norte da França, também capital da região Nord-Pas-de-Calais, possui dois departamentos (Pas de Calais e Nord), e foi a última cidade a ser percorrida. Conurbada com Tourcoing e Roubaix, limita-se ao norte com a cidade de Mouscron, na Bélgica (Figura 66).

Figura 65: Deslocamento de trabalhadores das regiões da Alsácia (França) Baden. (Alemanha) e Nordwestschweiz (Noroeste da Suíça, Grande Região de Basel).

Fonte: CPAM-Alemanha.

Figura 66: Estrutura urbana e metropolitana de Lille.

Fonte: Comunidade Urbana de Lille.

O Nord-Pas-de-Calais era uma região industrial que se terceirizou. A indústria ainda é muito presente na paisagem e, com a reconversão, ela se diversificou muito. Os principais ramos são hoje as indústrias metalúrgicas, mecânicas e principalmente a automobilística (Renault, Peugeot, Toyota). Também são relevantes as indústrias têxteis, do vestuário, da agricultura alimentar e as indústrias químicas. Existe um polo tecnológico em Villeneuve-d'Ascq, no subúrbio de Lille, mas as atividades de alta tecnologia são, apesar de tudo, muito pouco representadas na região. A energia é fornecida, sobretudo, pela grande central nuclear de Gravelines, mas o elemento propulsor da economia é a atividade terciária. Esta teve um grande desenvolvimento a ponto de ser responsável por 70% dos empregos.

As mudanças na economia e o desenvolvimento das atividades terciárias especializadas conferiram a Lille um *status* de metrópole (227.560 habitantes na área urbana e cerca de 1,2 milhão de habitantes na aglomeração que inclui 85 cidades). Sua composição tem mudado aos poucos; ela é ao mesmo tempo industrial e terciária. Do que foi no passado, ela conserva as numerosas indústrias que fazem dela o 3º centro industrial do país após Paris e Lyon, mas, graças a sua recente mudança, ela adquiriu um amplo leque de atividades terciárias. O novo centro de negócios, Euralille, construído perto da estação do TGV é, sem dúvida, o elemento mais perceptível e mais simbólico da nova economia da região. Portanto, para expandir os seus negócios e promover o desenvolvimento regional, foi imprescindível a integração e cooperação transfronteiriça entre a França e a Bélgica. Desta forma, foi criado o Eurodistrito Lille-Courtrai-Tournai em 2006, que evoluiu para o estágio do AECT em 2008, formando a Eurométropole, que cobre a região de Lille, o sul da Flandres Ocidental (quatro distritos) e Picard Valónia (três distritos), totalizando 147 municípios.

2.2 BREVE CONCLUSÃO DA EXPERIÊNCIA FRANCO-EUROPEIA

A Europa hoje se sobressai no contexto mundial especialmente pela formação do Bloco Europeu. A união de estados-nações e territórios em torno de objetivos comuns dá-se não precipuamente por questões hegemônicas de países-membros, mas também pela busca de equilíbrio regional dos participantes do bloco ou dos candidatos à participação.

Mesmo que a nova política de gestão de fronteiras externas da União Europeia enrijeça, com sofisticada tecnologia e um conjunto de armamentos de segurança, à entrada de imigrantes, as políticas para as fronteiras internas são no sentido de estimular tanto o setor financeiro, econômico e social como a integração.

A valorização da questão local é enfatizada por meio dos programas de fomento e cooperação, principalmente transfronteiriços, ao desenvolvimento das regiões. As cidades, nesse contexto, polos importantes de administração dos programas e fundamentais no elo entre os Estados Nacionais e a União Europeia, se reúnem na priorização de ações que privilegiem o intercâmbio socioeconômico e cultural.

O INTERREG, eurodistritos, AECG, eurorregiões, programas comunitários de cooperação transfronteiriça são os mais importantes institutos de fomento do desenvolvimento regional, destinando recursos não só para os participantes do bloco, como também ao candidato à participação, que consegue, assim, elevar seu nível de padrão socioeconômico e sem traumas para ingressar na comunidade europeia.

No caso da França, o desenvolvimento regional e o fortalecimento das políticas de fronteira, em especial na região das cidades-gêmeas de Estrasburgo e Kehl, servem de exemplo à Europa como exercício de cooperação e gestão partilhada. Constituem, hoje, o símbolo da Unificação da Europa, já que era no passado uma área fronteira de grandes conflitos.

CAPÍTULO IV

MATO GROSSO DO SUL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: A SITUAÇÃO NA FRONTEIRA ENTRE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

1 O ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977 (BRASIL, 1977), sancionada pelo então presidente Ernesto Geisel. Posteriormente, o governo foi instalado em 1º de janeiro de 1979, tendo como governador nomeado Harry Amorim Costa. Após o desmembramento do Estado de Mato Grosso, a nova extensão territorial de 358 mil quilômetros quadrados o coloca como o sexto maior no espaço brasileiro. É formado por 79 municípios dos quais 44 compõem a faixa de fronteira internacional, totalizando 1.578 quilômetros de extensão na linha de divisa com as repúblicas do Paraguai e da Bolívia. Limita-se com cinco Estados brasileiros: Mato Grosso, Minas Gerais, Goiás, São Paulo e Paraná.

O território sul-mato-grossense é constituído por duas bacias hidrográficas importantes da região Centro-Oeste, formada pelos rios Paraná e Paraguai. A maior parcela dessas bacias, como também a do aquífero Guarani, encontra-se nesse Estado. O Pantanal, uma das maiores planícies do planeta e que possui um complexo ecossistema de fauna e flora, compõe a sua maior unidade geográfica. Por sua grande importância ambiental, foi decretado Patrimônio Nacional, pela Constituição de 1988, e Patrimônio da Humanidade e Reserva da Biosfera, pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, além de possuir sítios escolhidos como de relevância internacional pela Convenção de Áreas Úmidas RAMSAR.

A base econômica está centrada nas atividades agropecuárias, principalmente nas lavouras de soja, milho, arroz e cana-de-açúcar e na criação de gado de corte, que representa 10% do rebanho brasileiro e ocupa a quarta colocação no ranking nacional.

O Estado possui uma população de 2.449.024 habitantes de acordo com o censo do IBGE (2010). Essa população confronta-se com um dos maiores rebanhos bovinos do país com 21.553.851 de cabeças de gado³⁷. Isso representa 8,8 cabeças de gado por habitante. Bittar (2009), em uma entrevista com um dos maiores conhecedores de gado Nelore do Estado, Paulo Coelho Machado, evidencia a frase por ele assinalada: “Mato Grosso do Sul deve tudo ao boi”.

³⁷Segundo pesquisa do IBGE de 2011 sobre Produção Pecuária Municipal (PPM).

O contexto demonstra uma região com latifúndios, marcada por grandes diferenças de renda e concentração de terra. A desproporcionalidade na divisão de propriedades rurais, desde a sua ocupação no século passado, tem gerado muitos problemas e conflitos sociais. A reduzida produtividade da terra, aliada à mecanização do campo, acarretou uma expulsão da população, situação evidente no Estado quando na década de 1980 a população urbana dobrou a rural. Até a década anterior, a população rural era maior que a urbana.

Mato Grosso do Sul possui uma posição privilegiada no contexto sul-americano porque está localizado entre duas bacias hidrográficas de extrema importância, que são a bacia Amazônica e a bacia do Prata. Essa perspectiva geopolítica é o ponto de divisão entre a fronteira norte e a fronteira sul do país. Essa situação amplia a importância da região fronteiriça em vários aspectos:

- a) o rio Paraguai, que corta a parte ocidental do Estado e drena a água de uma região de aproximadamente 1 milhão de quilômetros quadrados, possibilita relações comerciais por via navegável com os países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e países mundiais;
- b) os rios navegáveis (em torno de 38% do total de 9.200 km) que compõem a bacia do Paraguai e Paraná possuem potencial turístico pesqueiro. É um centro redistribuidor de insumos e também dos produtos provenientes da região Sudeste e Sul para as regiões Norte e Centro-Oeste;
- c) é um grande produtor e exportador de soja e gado para os países da América do Sul, considerando a sua posição privilegiada dos centros distribuidores e consumidores do país;
- d) possui limites internacionais terrestres (fronteira seca ou por rios) com a Bolívia e o Paraguai, onde o Pantanal é a planície inundável que faz a ligação entre o cerrado brasileiro e o chaco boliviano e paraguaio.

Todos os fatores mencionados poderiam ser potencializados se houvesse uma infraestrutura adequada de transporte ferroviário e fluvial como protagonista e não como coadjuvante do rodoviário no processo de escoamento da produção e condução de passageiros a lugares de difícil acesso, como o Pantanal em épocas de cheia. É inegável que o custo dessas opções de modo de transporte é sensivelmente mais baixo. Outra possibilidade, levando em consideração o nosso ecossistema distinto, é a adoção de alternativas de energias renováveis às fontes tradicionais. A energia eólica, gerada pelo vento, é uma excelente opção por se tratar de fonte limpa, pois não causa poluição nem impacta o meio ambiente.

Além disso, são poucos os projetos que contemplam conjuntamente e de forma sustentável a diversidade ambiental e os biomas diferenciados do Pantanal e dos Cerrados que formam o suporte de nossas riquezas naturais e precisam de proteção ambiental. Os planos e programas são voltados mais especificamente para a área do Pantanal cujas propostas se iniciaram em 1968 com cinco trabalhos: o primeiro, entre os anos de 1968 e 1970; o segundo, publicado em 1973; o terceiro, realizado entre os anos de 1977 e 1989; e o quarto, de 1991 a 1996. A maioria teve como executores a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e também a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A coordenação nacional era do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com recursos de empréstimo do Banco Mundial.

O último é o Programa de Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado do Pantanal e Bacia do Alto Paraguai (PAE), de 2004, e aprovado em 1998 pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF), que levantou os recursos financeiros necessários e contou com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e da OEA. A coordenação nacional ficou a cargo da Agência Nacional de Águas (ANA).

De acordo com o documento do PAE (BRASIL, 2004, p.11), o objetivo é criar um programa de ações de curto prazo, “voltado para a implantação de projetos e instrumentos capazes de apoiar o gerenciamento integrado daquela região, assegurando o desenvolvimento sustentável da parte brasileira da Bacia”. Ainda constitui objetivo do PAE (BRASIL, 2004, p.11), a concepção e a implantação de um “modelo de gerenciamento integrado, especialmente ajustado ao seu contexto”.

É importante dizer que há uma incoerência entre o que o projeto preconiza, que é a proposição de uma estrutura de gestão integrada e integral com a bacia do Alto Paraguai, da qual pertencem a Bolívia e o Paraguai, e a sua elaboração exclusivamente para a parte brasileira da Bacia. Embora tivessem sido realizados seminários com representantes de ambos os países, suas ações revelam de extrema parcialidade. A gestão dos recursos hídricos possui uma legislação nacional avançada, que permite uma cooperação transfronteiriça e que fortalece as instituições nas estratégias de planejamento e atuação na região. Portanto, não há razão para o tratamento sem compartilhamento com os países do Cone Sul na mitigação às ameaças ambientais (como poluição de rios com agrotóxicos, fertilizantes e dejetos dos esgotos residenciais que são lançados sem nenhum tratamento) e outras ações de caráter institucional, sobre os recursos biológicos e hídricos do Pantanal como também na Bacia do Alto Paraguai.

Evidencia-se também uma incoerência maior com um dos executores do PAE - o PNUMA, pois o Relatório de Administração do referido órgão, ao conceituar desenvolvimento sustentável, de acordo com o Relatório da Delegação brasileira à ECO 92, diz o seguinte:

O Conselho de Administração considera que a consecução do desenvolvimento sustentável envolve cooperação dentro das fronteiras nacionais e através daquelas. [...]. O Conselho de Administração está inteiramente consciente de que os próprios países são e devem ser os principais atores na reorientação de seu desenvolvimento, de forma a torná-lo sustentável. O desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio é de grande importância para todos os países, industrializados e em desenvolvimento. (BRASIL apud SOARES, 2003, p.81).

Os cinco planos mencionados possuem, no seu conteúdo, componentes ambientais relevantes de conservação e proteção ao ecossistema pantaneiro. Porém, as ações antrópicas ligadas à infraestrutura, que resultam em obras de engenharia, sempre esbarram na situação do impacto sobre o meio ambiente.

Outro programa de âmbito internacional com a participação da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai é o Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guaraní (PSAG) (Figura 67). O objetivo do PSAG é apoiar os quatro países na “elaboração e implementação de um marco legal e técnico de gerenciamento e preservação do Aquífero Guaraní para as gerações presentes e futuras” de acordo com a Agência Nacional de Água³⁸. A Secretaria-Geral da OEA é agência regional de execução dos Fundos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (FMAM) e do Banco Mundial, como agência GEF (Global Environment Facility), Fundo Global para o Meio Ambiente, para a sua implementação.

Foram delimitadas quatro áreas-piloto para o desenvolvimento do PSAG. Duas dessas áreas-piloto localizam-se em regiões transfronteiriças e incluem municípios de ambos os lados das fronteiras políticas: Santana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguai) e Concordia (Argentina)/Salto (Uruguai). As duas outras áreas estão localizadas totalmente em um único país: Itapúa, no Paraguai, e Ribeirão Preto, no Brasil. O PSAG está distribuído por uma área de 1.196.500 km² e o Brasil possui aproximadamente 70% desse total, 840.800 km².

Mato Grosso do Sul é o Estado brasileiro que possui a maior área, 213.200 km², e a região transfronteiriça de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) também faz parte do Sistema Aquífero Guaraní, mas não foi incluída como área-piloto. Mesmo sendo um projeto de cunho nacional/internacional, fica o questionamento: Quais foram os critérios para

³⁸ ANA: Disponível em: <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/projetos/GEFAquiferoGuarani.aspx>>. Acesso em: jan. 2013.

as definições de área-piloto em um espaço que não é apenas pontual, pois representa três das maiores bacias no contexto sul-americano: a Bacia do Paraguai, a do Paraná e a do Prata?

Figura 67 - Sistema Aquífero Guarani.

Fonte: Elaborado a partir de: GEOGRAFIA on-line. Disponível em: <<http://geografiaonline2012.blogspot.com.br/2012/05/atualidades-aquifero-guarani-e-alter-do.html>>. Acesso em: jan. 2013.

As duas bacias hidrográficas do Estado têm características de ocupação diferenciadas:

- a) os municípios da bacia do Paraguai possuem na sua estrutura de produção propriedades com grandes dimensões na criação do gado de corte, de forma extensiva em pastagens nativas. Essas características estão bem presentes na área do Pantanal, onde o modo de vida é bem peculiar, destacando-se os municípios de Aquidauana, Miranda, Corumbá e Porto Murtinho. A atividade turística é relevante nos municípios de Bonito e Corumbá;
- b) os municípios da bacia do Paraná são grandes produtores de soja, que utilizam máquinas de alta tecnologia e consomem pouca mão de obra; e, no setor secundário, ligados a essa cadeia, redes de armazenamento, secagem e beneficiamento da soja. A atividade da pecuária também é significativa. Destacam-se os municípios de São Gabriel do Oeste, Maracaju, Caarapó, Rio Brilhante, Fátima do Sul, Itaporã e especialmente o município de Dourados, um dos maiores centros do agronegócio na América do Sul e, portanto, o que apresenta sérios problemas sociais e ambientais nessa secular presença das oligarquias no Estado e que representam hoje o mercado, oligarquia financeira em escala mundial.

Atualmente, as atividades agropecuárias e as usinas sucroalcooleiras na região da grande Dourados utilizam de forma escrava o trabalho indígena local que se submete às mais degradantes circunstâncias de trabalho. Os antigos trabalhadores que vinham na sua maioria da região nordeste fizeram muitas denúncias das empresas que estavam em desacordo com as legislações trabalhistas e, portanto, as administrações optaram pela população “aliciável” das reservas indígenas, especialmente os que habitam a Reserva Indígena Dourados³⁹. De acordo com informações do Ministério Público do Trabalho, 24ª Região/MS (2012, p.16):

[...] o mapa das ocorrências de trabalho escravo no Brasil, o qual demonstrou, na época (1993), que 32% dos registros de trabalho escravo foram encontrados no Sudeste; 27% na região Norte; 18% no Centro-Oeste; 13% no Nordeste; e 12% no Sul, sendo a maior parte dos casos concentrados especialmente nas áreas sucroalcooleira, agrícola, carvoeira e de reflorestamento. Em 2011, o MTE informou ter retirado 2.271 trabalhadores desta condição, em 320 estabelecimentos, tendo a maior parte dos casos registrados, as atividades agropecuárias, carvoarias e desmatamento.

Na questão ambiental, a contaminação por agrotóxicos e insumos químicos, associado ao uso abundante da água, faz das lavouras de cana e soja grandes impactadores do solo e da

³⁹Informações obtidas no portal do Ministério Público Federal/ Procuradoria da República em Mato Grosso do Sul/Sala da Imprensa em várias notícias, áudios, vídeos, arquivos e publicações. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.mp.br/>>. Acesso e: mar. 2011.

vida da população circunvizinha dessas produções, como os pequenos agricultores e também os habitantes das reservas indígenas.

Em 2011, o governo do Estado de Mato Grosso do Sul produziu o documento “Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento” com o objetivo, segundo seus autores, de ter um referencial geográfico para o desenvolvimento de políticas de âmbito regional (Figura 68). A divisão regional foi traçada, na concepção de seus mentores:

aplicando o conceito de polarização e lideranças urbanas e seu entorno, correlacionado através de eixos de ligação e das relações de influência e dependência que existem entre os municípios polos e aqueles que estão sobre sua influência socioeconômica. (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 9).

Figura 68 – Regiões de Planejamento do Estado em destaque a Região Sul Fronteira.

Fonte: Elaborado a partir de: SEMAC/MS. Disponível em: <<http://www.semac.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=108323>>. Acesso em: mar. 2013.

A proposta é conceitualmente voltada para temas basicamente físico-geográficos, que a balizaram e inclui poucos indicadores sociais e ambientais. Na síntese de cada região, percebe-se que não há uma referência metodológica na colocação dos dados. Por exemplo, com relação aos assentamentos e aldeias indígenas em apenas uma região esse dado aparece com evidência. O documento indica para o Estado de Mato Grosso do Sul nove Regiões de Planejamento que se distribuem em 79 municípios, atualmente existentes. O antigo distrito e atual município de Paraíso das Águas, desmembrado do município de Costa Rica, há dois anos, ainda não se encontra configurado nos mapas.

A Região Sul-Fronteira que aparece em destaque, possui nove municípios, a maioria deles lindeiros à República do Paraguai, assimilando grande parte dessa cultura. Os outros municípios fronteiriços se distribuem pelas regiões de planejamento Sudoeste e Pantanal. Ponta Porã (área de pesquisa) é a cidade polo que possui a maior população, os mais altos índices econômicos e baixos indicadores. De acordo com dados do IBGE (2011), tem 65% dos domicílios sem acesso a saneamento básico e mais de 9% da população com 15 anos ou mais analfabetas. Apesar de ser polo, nessa situação geográfica, não se configura como uma rede urbana com as cidades na linha, que estão conurbadas ou semiconurbadas. Corumbá, outra cidade polo da região do Pantanal, possui índices mais baixos, 70% sem acesso a saneamento básico.

(a)

(b)

Figura 69: Projeto da Rodovia Sul Fronteira Integração (MS-165), em vermelho 5 km concluídos (a) e Trecho da Rodovia Sul Fronteira bloqueado por produtores na região de Aral Moreira (b).

Fontes: Disponível em: < <http://www.pantanalnews.com.br/contents.php?CID=62659> > acesso Nov 2012 e < <http://www.gdnews.com.br/noticia/rural/9,5063,produtores-bloqueiam-a-rodovia-sul-fronteira> >. Acesso em: mar. 2013.

A comunicação entre as localidades é precária principalmente no trecho entre Ponta Porã e Mundo Novo, estrada sem pavimentação e corredor do tráfico de armas e drogas. O Projeto proposto na linha da fronteira entre Ponta Porã e Mundo Novo, Rodovia Sul Fronteira Integração (MS-165), aguarda recursos para a sua execução nos 338 km previstos (Figura 69).

Mas não serão os recursos para a pavimentação que resolverão as questões de isolamento dessa região, que representa parte dos 1.578 km de fronteira do Estado e que representam quase dez por cento das fronteiras nacionais.

A elaboração de uma política de desenvolvimento regional é fundamental para que se possam integralizar as ações e instrumentalizá-las por meio de um Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) como mecanismo de proteção dos recursos naturais diante dos atuais arranjos empresariais ligados ao agronegócio no Estado. O ZEE/MS atual resulta em projeções de cenários, mas que não revelam diretrizes que possam auxiliar na implantação de novos modelos de produção sustentáveis.

1.2 CIDADES-GÊMEAS

Mato Grosso do Sul é o segundo Estado brasileiro com o maior número de cidades na fronteira cujos limites estão em grande parte com a República do Paraguai (Figura 70). Dos 44 municípios na faixa de fronteira, 12 estão na linha de fronteira e destes, 8 possuem as sedes integradas ao país vizinho formando as cidades-gêmeas (Tabelas 1, 2 e 3 e Quadro 1). Isso se explica, como já foi evidenciado, por sua posição estratégica no cenário nacional e como facilitador nas relações comerciais ligadas as atividades agrícolas e pecuárias, aos negócios financeiros, bancários, compra e venda de produtos e mercado de trabalho. A zona fronteira surge como um local de oportunidades e de investimentos, mas também apresenta problemas graves de segurança com o tráfico de drogas, armas, órgãos humanos e contrabando de mercadorias e também baixos índices de saneamento.

Figura 70: Cidades-gêmeas.

Fonte: Elaborado a partir de: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/uf.php?coduf=50&search=Mato%20Grosso%20do%20Sul>>. Acesso em: mar. 2013.

Tabela 1- Fronteiras e limites do Brasil

País	Totais	Linha seca	Rios, lagos e canais	Nr. Marcos
Guiana Francesa	730 km	303 km	427 km	10
Suriname	593 km	593 km	-	60
Guiana	1.606 km	908 km	698 km	133
Venezuela	2.199 km	2.199 km	-	3.236
Colômbia	1.644 km	835 km	809 km	145
Peru	2.995 km	992 km	2.003 km	98
Bolívia	3.423 km	751 km	2.672 km	438
Paraguai	1.366 km	437 km	929 km	910
Argentina	1.261 km	25 km	1.236 km	310
Uruguai	1.069 km	320 km	749 km	1.174
Total	16.886	7.363	9.523	6.514

Fonte: Ministério das Relações Exteriores/Fronteiras e Limites do Brasil (1967).

Tabela 2 - Limites internacionais dos Estados do Brasil com o Paraguai e Bolívia

Limites internacionais em km		Mato Grosso do Sul	Paraná	Mato Grosso	Acre	Rondônia
Paraguai	1.366 km	1.180 km	186 km			
Bolívia	3.423 Km	398 km		902km	666 km	1457km
Total	4.789 km	1.578 km				

Fonte: Elaborado a partir de: Ministério das Relações Exteriores/Fronteiras e Limites do Brasil (1967).

Tabela 3 - Limites de Mato Grosso do Sul com Paraguai e Bolívia

Limites		Municípios
Paraguai	1.180 km	Porto Murtinho, Caracol, Bela Vista, Antônio João, Ponta Porã, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Paranhos, Sete Quedas, Japorã e Mundo Novo
Bolívia	398 km	Corumbá
Total	1.578 km (848 km em cursos d'água) (730 km fronteira seca)	12 municípios

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira/MS. 2012

Quadro 1- Cidades-gêmeas de Mato Grosso do Sul com Paraguai e Bolívia

Corumbá	Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolívia)
Porto Murtinho	Isla Marguerita/Carmelo Peralta (Paraguai)
Bela Vista	Bella Vista Norte (Paraguai)
Ponta Porã	Pedro Juan Caballero (Paraguai)
Coronel Sapucaia	Capitan Bado (Paraguai)
Paranhos	Ype Jhu (Paraguai)
Sete Quedas	Pindoty Porã (Paraguai)
Japorã	Jacareí (Paraguai)
Mundo Novo	Salto Del Guairá (Paraguai)

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira/MS. 2012

Na fronteira sul de Mato Grosso do Sul, uma situação social relevante se destaca: vários acampamentos se distribuem em direção à região do Estado do Paraná (Figura 71). São os brasiguaios (brasileiros que na década de 1970 se dirigiram ao Paraguai na busca por terras férteis e com custo menor, incentivados à época pela política vigente), que se juntam aos sem terra (Figura 72). Essa expressão é atribuída àqueles “sem pátria” que não perderam a

nacionalidade brasileira. Existem os que têm muito poder aquisitivo, que permanecem no Paraguai, e também aqueles de baixíssima renda. As controvérsias sobre uma definição dessa população levaram o sociólogo Albuquerque, (2010, p. 228, grifo do autor), após intensa pesquisa de campo, a classificar os brasiguaios em cinco grupos:

A identificação brasiguia é bastante imprecisa e bastante mutável. Somente refleti sobre alguns sentidos do termo que consegui sistematizar a partir da pesquisa de campo. Nessa perspectiva, essa categoria nativa pode ser atribuída: 1) ao imigrante pobre que foi para o Paraguai, não conseguiu ascender socialmente e que, muitas vezes regressou ao Brasil; 2) aos grandes fazendeiros brasileiros no Paraguai; 3) aos filhos dos imigrantes que já nasceram naquele país e tem nacionalidade paraguaia; 4) aos imigrantes e aos descendentes que já misturam a “cultura brasileira” com elementos da “cultura paraguaia”; 5) a todos os imigrantes brasileiros que vivem na nação vizinha.

Figura 71: Brasiguaios na rodovia BR-163, entre os municípios de Itaquiraí e Naviraí, MS.

Fonte: Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/bbc/2010/05/06/apos-ameacas-centenas-de-brasileiros-abandonam-terras-no-paraguai.jhtm>>. Acesso em: mar. 2013.

(a)

(b)

(c)

Figura 72: Acampamento dos “sem terra” na região de Ponta Porã, MS (a), (b), (c).

Fonte: Maria Lúcia Torrecilha.

Sobre a questão dos brasiguaios, o ex-governador do Departamento de Amambay Juan Bartolomé Ancho Ramírez, em entrevista (2012), discorreu sobre um dos maiores problemas enfrentado por esse Departamento:

[...] os brasiguaios veem para o Paraguai mas sonham como brasileiros ainda. Eles falam português, aprendem português e vão votar no Brasil, mas moram no Paraguai, tem esse problema. Eles não são como os outros imigrantes, chineses, japoneses, coreanos, ucranianos, poloneses, eles passam uma geração e a segunda já são paraguaios. O pessoal que veio do sul do Brasil, que povoou toda essa zona do Departamento do Alto Paraná tem esse problema, eles continuam sendo, pensando, dormindo e sonhando como brasileiros. (RAMIRES, 2012).

Ainda a respeito da integração dos brasiguaios com os paraguaios, Ramires (2012) analisa:

Tem uma integração, ela existe no sentido dos costumes que não são muito diferentes. A integração não é total pela questão do idioma e das escolas, tem escola para os brasiguaios e tem escolas para os paraguaios. Então eles não são colegas porque ensinam um em espanhol e português e outro só espanhol e guarani. Eles são vizinhos, eles se cruzam, falam, mas é um problema. São muitos brasileiros que nasceram no Brasil, mas que são filhos e netos de paraguaios e tem muito mais facilidade de se integrar no Paraguai do que uma pessoa que veio do sul, está aqui há cinquenta anos e continua falando português. Esse que é filho e neto de paraguaio ele fala guarani. Porque o avô fala, mãe e pai um pouco em casa, tem algum parente próximo, os Benites, os Gonzales. Ele come o locro⁴⁰, a chipa, então o sul-mato-grossense tem muito mais facilidade de integração, toma tereré⁴¹, ouve um chamamé, uma polca. Agora esse que veio do sul, mora há 50 anos no Paraguai, tem mais problema para se integrar.

Atentando-se, pois, para essa comunidade diferenciada, em especial os pobres que retornam a Mato Grosso do Sul, não existe política pública do Estado que direcione as ações para inserção desses indivíduos, novamente, como brasileiros.

1.2.1 Plano de Integração da Faixa de Fronteira

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS (BRASIL, 2012), foi concebido, segundo o documento, da proposta nacional denominada “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira”, elaborada pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTI). Esse trabalho prevê comissões permanentes para atuar em questões de desenvolvimento e integração fronteiriça e na interlocução com o Governo Federal, em uma nova proposta de gestão federal.

Assim, pelo art. 1º do Decreto nº 13.303, de 22 de novembro de 2011 (MATO GROSSO DO SUL, 2011), foi instituído o Núcleo Regional de Integração da Faixa de

⁴⁰Locro e Chipa são pratos típicos da gastronomia paraguaia.

⁴¹Tereré: bebida de origem paraguaia feita com erva-mate e água gelada. Essa bebida foi usada pelas tribos Guarani, Nhandeva, Kaiowá e outras etnias desde o século XVII.

Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS), sob a coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR), com a finalidade de coordenar ações e propor medidas que visem ao desenvolvimento de iniciativas e à implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteiriça. No art. 3º participarão do NFMS órgãos e entidades do Estado e, na qualidade de membros convidados, representantes da União, dos municípios e de instituições públicas e privadas. No parágrafo único, representantes convidados dos países vizinhos poderão participar do NFMS na qualidade de observadores (grifo nosso).

Este é claramente um Núcleo Estadual que possui o mérito de iniciar o diálogo com os municípios, segundo o art. 3º. Mas os verdadeiros conhecedores e construtores da vida local e que vivenciam os seus problemas e dificuldades são os habitantes dos municípios que conjuntamente com o executivo e legislativo possuem condições de serem os protagonistas das ações locais. Como desenvolver políticas integracionistas onde o outro lado da fronteira é mero observador?

O documento é na sua essência um plano de metas de ações a se realizarem e as que já estão concluídas da gestão do governo estadual. Distante ainda de um plano que possa ter um diagnóstico mais preciso e financiamentos mais bem definidos.

Os Grupos de Trabalho (GT) criados, resultantes do Núcleo Regional de Integração Fronteiriça, foram distribuídos pelos respectivos municípios, sem se coadunarem com as divisões de planejamento de MS, definidas pelo governo estadual em outro documento. Foram divididos em três grupos (GT I - Borda Fronteira Brasil/Bolívia com 4 municípios e Corumbá como sede; GT II - Borda Fronteira Brasil/Paraguai com 15 municípios e Ponta Porã como sede; e o GT III - Borda Fronteira Central com 22 municípios e Dourados como sede).

2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O MERCOSUL E A IIRSA

Os processos de integração regional desde meados do século passado firmam-se como importante fato internacional. Os fenômenos da mundialização da economia têm provocado o surgimento de grandes empresas no setor privado, possuidoras de um capital cada vez mais concentrado, cujo controle pelos Estados, de forma individual, torna-se difícil. Dessa forma, mostram-se imprescindíveis como uma saída, entre outros fatores, a cooperação e integração entre governos com a formação de blocos regionais.

Na análise das relações internacionais, Costa (2005, p.65) afirma que

[...] para os estados pequenos e pobres, a criatividade, a cooperação e as modalidades de articulação regional são estratégias fundamentais para fazer valer os seus direitos e participar com um mínimo de eficácia das instituições e dos mecanismos internacionais de concertação da nova ordem global.

O Estado de Mato Grosso do Sul, que faz fronteira terrestre com a República do Paraguai, membro do MERCOSUL desde 1991, e a República da Bolívia, que se associou ao MERCOSUL por estar localizado em uma zona de fronteira, colaborou para a aproximação econômica, beneficiando, dessa forma, o comércio exterior do Estado, principalmente nas cidades-gêmeas. Mesmo sendo o MERCOSUL de abrangência institucional que vai além do espaço local e nacional, a inserção do Estado de Mato Grosso do Sul no contexto regional da América do Sul torna-se um espaço de possibilidade de maior integração.

2.1 MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul foi estabelecido pelo Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 para a constituição de um mercado comum entre as Repúblicas da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Esse Mercado Comum se instalou em 31 de dezembro de 1994 para propiciar:

- a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países por meio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- b) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- c) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transportes e comunicações e outras que se acordem – a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes e o compromisso deles de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração, ressaltando, mais uma vez, com ênfase no comércio/mercado.

Os antecedentes do MERCOSUL são anteriores à data de assinatura do Tratado de Assunção. Eles surgiram da aproximação geopolítica do Brasil e da Argentina e dos acordos

de integração econômica firmados entre os dois países. A condição prévia para a cooperação foi a redemocratização política, pois, até a década de 1980, os dois países estavam saindo de ditaduras militares para regimes civis baseados em eleições diretas. Tal pré-condição só tomou força em 1996.

As primeiras iniciativas para a aproximação foram, após alguns anos de desentendimentos entre os dois países, os encontros dos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín. O primeiro, em novembro de 1985, em Foz do Iguaçu, resultando na Ata de Iguaçu e, depois, em julho de 1986, na cidade de Buenos Aires, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE). Em 1990, com os novos presidentes do Brasil (Fernando Collor) e da Argentina (Carlos Ménen), aceleram-se as negociações, culminando com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Para que isso se concretizasse, foram aprovadas em reunião realizadas em Ouro Preto, MG, pelos presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, as decisões contidas no Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994. Esse documento, com 56 artigos, definiu a estrutura institucional do MERCOSUL, instituiu uma reunião aduaneira, eliminando as barreiras alfandegárias entre os países, e fixou uma tarifa externa comum para os produtos vindos de fora, que se conclui a partir de 1º de janeiro de 2005. As exceções eram os setores de informática e telecomunicações que se uniram em 2006. O ano de 2005 foi o prazo máximo para o MERCOSUL optar entre participar de uma área de livre comércio com os países da América (ALCA) ou com a União Europeia.

Em 1996 na reunião do Conselho do Mercado Comum, os acordos com o Chile e a Bolívia são ratificados e esses países entram no MERCOSUL, não como membros plenos, mas se associam por meio um área de livre comércio sob a forma de Acordo de Complementação Econômica (ACE).

O ano de 1996 também é marcado por um acontecimento importante para o MERCOSUL. A tentativa de golpe no Paraguai em abril, por parte do general Lino Oviedo, força a inclusão de uma cláusula democrática nas regras do bloco: os países-membros que não tiverem chefes de governo eleitos pelo voto direto perdem privilégios comerciais do MERCOSUL.

O MERCOSUL constitui atualmente um espaço geográfico que responde por 71,8% do território da América do Sul e possui cerca de três vezes a área da União Europeia. Essa área abriga uma população de 275 milhões de habitantes, que corresponde a 69,7% da população da América do Sul e conta com variadas etnias e origens (Figura 73).

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela	Mercosul
PIB (US\$ milhões)	447,644	2.492,908	21.236	46.872	315.841	3.324,501
PIB per capita	10.944	12.788	3.257	13.914	10.611	12.067,59
PIB ppp (US\$ milhões)	716.419	2.294,243	35.346	50.908	374.111	3.471,027
PIB ppp per capita	17.516	11.769	5.421	15.106	12.570	12.599,47
Crescimento esperado para 2012	2.6%	1.5%	-1.5%	3.5%	5.7%	----
Projeção do crescimento para 2013	3.1%	4.0%	11.0%	4.0%	3.3%	----

Fonte: www.mercosul.gov.br
Data de consulta: 13/04/13

Figura 73 - Mapa dos países integrantes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e respectivos produtos internos brutos (PIBs).

Fonte: Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em: mar. 2013.

Cálculos estatísticos baseados na divisão do PIB dos cinco países, acrescentando a Bolívia (9.601.257 habitantes), em fase de se tornar Membro Pleno, pelo número de habitantes, indicam que cada pessoa teria uma renda anual em torno de 8.200 reais. Sem dúvida, trata-se de contas matemáticas que indicam um mercado consumidor expressivo. No entanto, se levarmos em conta os habitantes dos seis países que vivem na miséria, essas pessoas não podem ser consideradas como consumidoras de produtos. Isto demonstra uma grande concentração de riqueza, típica do modelo econômico vigente.

Sob o ponto de vista do mercado e especialmente da ótica empresarial, o MERCOSUL tem, dentro de condições normais de produção econômica, apresentado perspectiva de bons resultados principalmente para as empresas transnacionais que encontram, especialmente nos países menos industrializados do bloco, condições de atração, tais como: incentivos fiscais (menor carga de impostos), disponibilidade de terrenos mais baratos até com oferta de terrenos em condições especiais e economia de custo de mão de obra. No caso, especialmente, do Paraguai, a oferta de energia, que logo se espera estará plenamente disponível em seu território, é um fator decisivo para atração de setores da indústria brasileira que se acham penalizados pelo nível da carga tributária.

Em 2006, foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade e beneficiar as menores economias dos países que compõem o MERCOSUL. O Fundo, que está em operação desde 2006, recebe contribuições dos Estados-membros com um valor estimado de US\$ 100 milhões anuais para tentar ajudar as regiões menos desenvolvidas e fortalecer o processo de integração.

Após dezoito anos de vigência do MERCOSUL, ainda é prematuro fazer um balanço geral da sua atuação, uma vez que o modelo vem se construindo ao longo do tempo e embora sua origem seja voltada essencialmente para o mercado existem (ou ocorreram) transversalidades importantes que precisam ser construídas e/ou fortalecidas para uma integração ideal de nações do mesmo continente. É inegável, pelos dados apresentados, que houve uma ampliação do mercado e a possibilidade de se estender a associação para outros países da América do Sul e Central, o que já vem ocorrendo uma vez que há previsão para julho deste ano de inclusão da Bolívia (Membro Associado desde 1996) e de mais quatro países também Membros Associados (Chile-1995, Peru-2003, Colômbia-2004 e Equador-2009). Há de se ressaltar, no entanto, a demissão de trabalhadores e a falência de pequenas e médias empresas que não conseguiram enfrentar o avanço tecnológico de outras mais potentes, resultantes dos efeitos perversos da globalização representados pelo imperialismo

econômico, e pelo fato de que os inúmeros passos para a integração de mercado e negócios não foram acompanhados por uma política regional especialmente fronteiriça de integração de pessoas/habitantes das cidades internacionalmente vizinhas de forma mais relevante às conurbadas.

Os resultados produzidos com o Tratado de Assunção (1991) vieram inicialmente beneficiar as economias do Brasil e Argentina que já mantinham trocas comerciais e possuíam um complexo industrial mais desenvolvido.

O mercado de exportações brasileiras cresceu e ampliou-se com o MERCOSUL no período de 1990 a 2000. Hoje, os cinco maiores parceiros do Brasil no Comércio Exterior (China, EUA, Argentina, Alemanha e Japão) projetam, pelo menos em curto e médio prazo, o futuro de sua balança comercial, com as preocupações características de um mundo globalizado em crise e com dificuldades inerentes ao relacionamento de *per si* e entre eles.

O Paraguai tem uma posição diferenciada em relação aos outros parceiros do bloco. Economicamente é o elo mais frágil apesar das suas potencialidades. O PIB anual é de 35.346 milhões de dólares (o PIB brasileiro está na ordem de 2.294.243 milhões de dólares) e a população é pouco urbanizada (apenas 54% dos habitantes residem nas cidades) morando em condições de infraestrutura muito precárias. O rio Paraguai, que cruza o país de norte a sul é o divisor de águas que caracteriza duas regiões distintas: a Leste, mais desenvolvida (no século passado essa área foi grande produtora de erva-mate) principalmente pela influência da fronteira brasileira e também é onde se localiza a Usina Hidrelétrica de Itaipu; e a Oeste, onde as dificuldades agricultáveis do Chaco imprimiram um caráter de estagnação a essa região.

2.1.1 Impactos na Fronteira

As mudanças ocorridas com a mundialização da economia e mais especificamente com o MERCOSUL se refletem no espaço físico-social das cidades de fronteira, geralmente mais sensíveis às transformações. A esse respeito, falando da integração regional do Tratado de Assunção, Schaffer (1997, p.149) diz que:

A integração regional projetada promove uma mudança relativa do espaço fronteiriço que deixa de ser o espaço de separação e limite para abrir-se enquanto espaço permeável e de contato. O projeto de integração apresenta ainda, novos papéis as cidades locais e impõe as administrações de fronteira desafios até então não enfrentados.

A criação do MERCOSUL representa para as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero um grande desafio na medida em que é um projeto que, embora isto possa ser

evitado, extrapola as dimensões e decisões de âmbito municipal. As questões referentes aos trabalhadores estrangeiros, às migrações, ao meio ambiente, aos transportes, circulação de pessoas e mercadorias são fundamentais para que os governos, nas várias instâncias, a partir do pensamento crítico local, definam em suas políticas de desenvolvimento urbano e regional e as façam constar dos tratados, internacionalizando e legitimando-os com a finalidade de torná-los parte integrante de ações compartilhadas entre as nações limítrofes. Este é o primeiro passo para que se possa iniciar um processo de integração mais efetiva.

Nesse processo histórico há uma impressão de que o plano ou instância responsável pela viabilização da interação fronteiriça, identificado como diplomacia, estava distante dos interesses locais. No entanto, pelo menos no que diz respeito à diplomacia brasileira, nos últimos anos, o quadro tem se modificado para melhor.

Se por um lado o MERCOSUL deixa de ser um projeto centrado no Cone Sul, com um fortalecimento geopolítico considerável, segundo Simões (2012)⁴², há uma grande diferença do modelo europeu, pois, “Aqui, optamos por um processo de integração em que, mais importante do que haver uma Economia - Ancora, é que as sociedades de todos os países estejam envolvidas no processo de integração”.

2.2 INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA INFRAESTRUTURA DA AMÉRICA DO SUL

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) é uma iniciativa de integração multinacional, multissetorial – energia, telecomunicações e transportes – que envolve doze países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela).

De acordo com a própria IIRSA:

A Iniciativa [IIRSA] tem como objetivo principal o desenvolvimento da infraestrutura regional num marco de competitividade e/ou sustentabilidade crescentes de tal maneira a gerar as condições necessárias para conquistar na região um padrão de desenvolvimento estável, eficiente e equitativo, identificando os requerimentos de tipo físico, normativos e institucionais necessários para a integração física a nível continental nos próximos dez anos. (IIRSA, 2004, p.3).

No bojo desse processo, a IIRSA, engajada na integração econômica sul-americana, tem um entendimento de que o crescimento da América do Sul, de forma a garantir a sustentabilidade, só poderá ocorrer se tornar maior a produtividade das economias do país, em

⁴²Antonio José Ferreira Simões, diplomata brasileiro embaixador, Subsecretário-Geral da América do Sul Central e Caribe.

uma situação de igualdade distributiva, constituindo, assim, o seu maior desafio político e econômico (IIRSA, 2004).

Com tais pressupostos, a IIRSA tem sua origem na Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em agosto de 2000, em Brasília, DF, ocasião em que foi discutida a ideia de coordenar o planejamento para a construção de infraestrutura dos diferentes países do continente sul-americano. Sob essa análise, tais ideias se traduziram em um Plano de Ações, formulado na reunião dos Ministros de Transporte, Energia e Telecomunicações da América do Sul, em Montevideu (dezembro de 2000), que constituiu referência para as atividades e os projetos executados pela IIRSA.

Para tanto, a IIRSA dispõe, desde sua origem, do apoio técnico e financeiro de quatro instituições financeiras multilaterais que investem na região, a saber: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Cooperação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), e, principalmente, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES).

A IIRSA delimitou geograficamente o continente sul-americano em dez Eixos de Integração e Desenvolvimento: Eixo Andino, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo de Capricórnio, Eixo Andino do Sul, Eixo do Escudo das Guianas, Eixo do Amazonas, Eixo Interoceânico Central, Eixo MERCOSUL-Chile e Eixo do Sul (Figura 74). A concepção atribuída é de que os Eixos de Integração e Desenvolvimento sejam as principais ferramentas para que a IIRSA atinja os seus fins. Os objetivos, segundo seus mentores, não se resumem a implantar corredores estruturados para auxiliar a produção e o comércio, mas ser um meio para o desenvolvimento regional e das populações que moram nesses lugares (IIRSA, 2004).

Com tais princípios, os Eixos de Integração e Desenvolvimento, também chamados Corredores de Exportação e Integração Regional, vêm sendo planejados e executados pela IIRSA, no intuito de garantir que haja uma melhor eficiência na circulação de mercadorias no território sul-americano, almejando menores custos. No contexto geral, argumenta-se que:

O objetivo do desenvolvimento sustentável da América do Sul só pode ser impulsionado através de uma estratégia regional compartilhada por todos os países da região. [...]. Nesse sentido, a integração física do espaço sul- americano se enquadra em um contexto mais amplo de integração e do desenvolvimento sustentável da sociedade sul-americana.⁴³

⁴³Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana. Documento preparado para a 4ª Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, realizada em julho de 2003, na cidade de Caracas.

Figura 74: Mapa dos Eixos de Integração e Desenvolvimento.

Fonte: Disponível em: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/po/ejes_po.jp>. Acesso em: mar. 2013.

De outro vértice, existem posicionamentos contrários à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, os quais assinalam aspectos ideológicos que cercam tal projeto de integração. Nesse sentido figura o entendimento do sociólogo brasileiro Garzon, (2009, p.8, grifo do autor) segundo o qual:

A IIRSA não deve ser vista como um pacote de projetos físicos. Mais do que isso, ela é uma ferramenta política do imperialismo que, por dentro dos Estados nacionais sul-americanos, de forma coordenada, impulsiona acordos econômicos-políticos, para aumentar a escala dos atuais corredores de exportação e criar novos [...]. Isso quer dizer que a IIRSA oferece, além dos eixos físicos dos corredores de escoamento, novos marcos regulatórios para os setores de infraestrutura (desde sempre estratégicos), novas formas de regulamentação social e ambiental e, até mesmo, um nível admissível de “direitos”.

Na mesma linha, a crítica assinalada pela economista mexicana Ceceña (2009, p.18) aponta que:

A IIRSA constitui um dos projetos mais ambiciosos de articulação e reordenamento territorial jamais vistos, localizada na região do mundo que possui as maiores riquezas em termos de biodiversidades, água e oxigênio, e com enormes reservas de recursos energéticos e de quase todos os minerais estratégicos. Para os Estados Unidos, a IIRSA significa a garantia da invulnerabilidade. É um território que oferece condições para a sua autossuficiência, tanto no presente, quanto no futuro.

Dentre os dez eixos mencionados e ilustrados, interessam para análise neste estudo os Eixos da Hidrovia Paraguai-Paraná, o de Capricórnio e o Eixo Interoceânico Central.

Destarte, o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná compreende uma área de clima temperado quente que se estende desde as chapadas de Mato Grosso ao norte até a planície dos Pampas ao sul e desde a Serra do Mar, ao leste, até as Serras Subandinas e o Piemonte do planalto boliviano a oeste. Geograficamente, essa macrorregião compreende os planaltos e serras do maciço brasileiro ao leste e a grande planície chaco-pampeana a oeste. Ambas as regiões são separadas pela falha tectônica por onde correm o Rio Paraguai e o Rio Paraná.

Por seu turno, o Eixo de Capricórnio possui uma área de influência definida em torno do Trópico de Capricórnio, localizada a aproximadamente entre 20 e 30 graus de latitude sul, onde as extremidades estão localizadas em instalações portuárias importantes no Oceano Atlântico e no Pacífico, denotando o seu caráter bioceânico. O Eixo de Capricórnio representa um mercado de mais de 49,9 milhões de pessoas, em uma área de influência que se estendeu a partir de 2,8 milhões de km² envolvendo uma média-baixa densidade populacional e com um PIB de cerca de EUA \$ 228,939.9 milhões (88,3% concentrada entre a contribuição de Argentina e Brasil).

Por fim, o Eixo Interoceânico Central, que é composto de uma bacia hidrográfica que corta toda a América do Sul aproximadamente de 12 a 22 graus de latitude sul e inclui a conexão dos principais portos do Pacífico e do Atlântico desse território e na articulação correspondente entre Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil na região. Essa área de influência é relativamente dinâmica, e também se relaciona com a localização física dos projetos incluídos nos diferentes grupos que dividiu o EID. Representa um mercado de mais de 92,6 milhões de pessoas em uma área de influência estendida de 3,5 milhões de km², com um valor agregado de cerca de US\$ 485,842.1 milhões (94,6% concentrados no Brasil).

Destaca-se, percorrendo integralmente o Estado de Mato Grosso do Sul, o corredor rodoviário interoceânico que ligará os oceanos Pacífico e Atlântico e que terá um total de 2.700 quilômetros de extensão, dos quais 1.561 quilômetros estão em território da Bolívia, 947 quilômetros em território brasileiro e 192 quilômetros em área do Chile (Figura 75).

Figura 75 - Mapa da Rodovia Interoceânica.

Fonte: Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/GloboRural/0,6993,EEC1685320-1935.00.html>>.

Acesso em: mar. 2013.

3 A SITUAÇÃO NA FRONTEIRA ENTRE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

3.1 AS ORIGENS

No altiplano da Serra de Amambai, revelando uma paisagem singular, as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se encontram formando uma conurbação cujos limites estão dispostos por uma faixa internacional. Na linha de fronteira, um eixo longitudinal cuja extensão, nos perímetros urbanos das cidades, possui valores diferenciados: 22,5 km para Ponta Porã e 9,6 km para Pedro Juan Caballero.

Ponta Porã possui, pela estimativa da população do censo do IBGE (2010), um total de 80.433 habitantes em uma área territorial de 5.330,448 km², resultando na densidade de 15 hab./km². Pedro Juan Caballero, pelo censo do Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC, 2002), uma população de 88.189 habitantes, uma superfície de 5.678 km² e a densidade populacional de 15,5 hab./km² (Figura 76).

Figura 76: Imagem aérea das duas cidades.

Fonte: Elaborado a partir da imagem do Google Earth.

A região, onde hoje as duas áreas urbanas se espalham, foi habitada nos primórdios pelos povos indígenas Guarani antes da criação das fronteiras entre os países. O espaço geográfico se estendia pelas bacias dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai, incluindo o litoral sudeste e sul do Brasil (ALMEIDA; MURA, 2008)⁴⁴. Tekoha⁴⁵ é a terra sagrada, grande parte perdida ao longo de séculos como consequência dos conflitos ocorridos no passado e ainda no presente no território entre o Brasil e o Paraguai (ALMEIDA; MURA, 2008).

MELIÁ et al. (2008, p.13) assinalam que:

As fronteiras se converteram em linhas de separação que em poucos anos provocaram alguma fragmentação dos Guarani até mesmo os de um mesmo grupo. Os Pái Tavyterá, no Paraguai, são originalmente os mesmos que os Kaiowá, no Brasil, e, sem dúvida, as fronteiras políticas dos estados nacionais já tem provocado fortes diferenças culturais, políticas, religiosas e até linguísticas.

⁴⁴Segundo Smith (1975, 1978, 1979, 1980 apud ALMEIDA; MURA 2008), “Os estudos arqueológicos indicam ainda que nos anos 1000/1200 d.C., expandindo-se ao sul, a partir de regiões hoje localizadas no oeste brasileiro (cabeceiras dos rios Araguaia, Xingu, Arinos, Paraguai), grupos de cultura guarani ocuparam territórios compreendidos pelo atual sul do Brasil, norte da Argentina e a Região Oriental do Paraguai”.

⁴⁵Tekoha é para a etnia Guarani o lugar onde vivem em sentido amplo. “O *tekoha* é, assim, o lugar físico – terra, mato, campo, águas, animais, plantas, remédios etc. – onde se realiza o *teko*, o “modo de ser”, o estado de vida guarani. Engloba a efetivação de relações sociais de grupos macro familiares que vivem e se relacionam em um espaço físico determinado” (ALMEIDA; MURA, 2008, grifo dos autores).

Na atualidade os Guaraní-Kaiowá (um dos subgrupos) constituem a maior população indígena do Brasil e vivem confinados em áreas rurais e urbanas, no sul e sudoeste de Mato Grosso do Sul e na porção oriental do Paraguai, penetrando em torno de 100 km de ambos os lados da serra do Amambai (que compõe a linha fronteira Paraguai-Brasil). Em Mato Grosso do Sul, estima-se um total de 40 mil Guaraní e Kaiowá residentes. Mais da metade localiza-se em uma área de 9.500 hectares, nos municípios de Amambai, Caarapó e Dourados, que são respectivamente próximos e no limite do município de Ponta Porã. Na Terra Indígena

Dourados registra-se a situação mais grave, menos de um hectare por pessoa e mais de doze mil pessoas em três mil e quinhentos hectares (MELIÁ et al., 2008).

O isolamento em áreas precárias e transformadas pelos novos arranjos econômicos exigiu da população indígena uma adaptação na sua organização social. Meliá et al. (2008, p. 17, grifo dos autores), em suas pesquisas, constatam que:

O confinamento na reserva resulta assim num processo que limita drasticamente as possibilidades de reprodução do sistema social indígena - o 'ava reko'. Este processo está na raiz dos principais problemas sociais e impasses vividos pela população kaiowá e guarani de hoje em MS.

A herança que esses primeiros povos deixa nos territórios (brasileiros e paraguaios) estudados não é apenas de caráter histórico. Ela é genética, na formação étnica, no idioma, nas crenças religiosas, nos costumes e tradições da sociedade presente nesse lugar.

Segundo Goiris (1999, p. 187), “El componente étnico principal - y hasta único- de la sociedad, em Pedro Juan Caballero, há sido el individuo de origem hispano-guarani”.

Assinala ainda que os primeiros habitantes pedro-juaninos foram os *mestizos* (filhos da união de espanhóis com índias), composição social que deu origem ao homem paraguaio. Já a origem étnica brasileira foi diversificada, tendo como base a raiz afro-indígena-portuguesa. A miscigenação genética e cultural do brasileiro com a paraguaia foi posterior, estima-se no início do século XX quando a fronteira estava constituída após a Guerra da Tríplice Aliança⁴⁶.

O referido autor (1999, p. 196) diz que a “metarmofose cultural” na fronteira “va a dar paso a outra cultura *hibrida y sincrética*”, onde os pedro-juaninos da era moderna irão vivenciar, novamente, outras transformações.

A investigação a respeito da identidade social e também do idioma guarani, predominante em terras paraguaias até os dias atuais, comprova que essa região durante muito

⁴⁶A denominação Guerra da Tríplice Aliança é a única utilizada no Paraguai, na linguagem científica e popular, nos livros didáticos e na historiografia em geral. Para a Nação é uma ofensa dizer a Guerra do Paraguai, terminologia muito utilizada no Brasil, talvez por equívocos semânticos ou mesmo históricos.

tempo foi do Paraguai⁴⁷. A demarcação fronteiriça só se consolidou após a Grande Guerra do Brasil em 1872, pois os limites entre Portugal e Espanha, estabelecidos em tratados anteriores, não estavam definidos no solo.

Em 1864, quando se iniciou a Guerra da Tríplice Aliança, Punta Porã (antigo nome de Pedro Juan Caballero) não possuía divisa com o Brasil Imperial. No dizer de Benites (2008, p. 22): “[...] ésta zona [...], si constituía una porción dentro de um área considerada perteneciente a la nación paraguaya que se extendía más al Este”.

As perdas dos domínios da terra, aliadas às muitas vidas que se foram no pós-guerra, expressam até hoje⁴⁸ na sociedade paraguaia um sentimento de indignação.

Com relação ao idioma, o Guarany é o mais falado hoje pela população paraguaia. (Tabela 4). A preservação da língua se deve a um decurso histórico de transmissão oral da mãe indígena aos seus filhos quando constituíram família com os espanhóis. Acrescenta-se a esse fato, do predomínio do Guarany sobre o Castelhana, o regime matriarcal característico da sociedade que vive nesse país (GÓMEZ, 1986 apud GOIRIS, 1999, p. 213).

Dois fatos políticos com grandes repercussões sociais foram de extrema importância na estruturação da fronteira: a Guerra da Tríplice Aliança, que dizimou quase toda a população masculina paraguaia, e a exploração dos ervais nativos pela Companhia Matte Laranjeira, que se beneficiou como empresa única nos dois países, durante muitos anos por causa do apoio de governos locais. Os empregados da Companhia que trabalhavam escravizados não conseguiam sobreviver por muito tempo em função das enormes dificuldades para transportar nas costas os fardos da erva até o porto de Concepción no Paraguai. Os produtos eram exportados para a Argentina desde 1870, trajeto realizado por uma estrada de transporte denominada picada de Chiriguelo, a partir das plantações dos ervais no interior do sul de Mato Grosso (região de Bela Vista) até Concepción, passando por Ponta Porã.

Assim as cidades já nascem definindo a vocação comercial e a interdependência entre elas. Banducci Júnior (2012, p.1) explicita:

Desde o seu surgimento, os dois centros urbanos, por sua localização geográfica, por seu papel geopolítico e por sua vocação econômica, estão inseridos no processo histórico amplo e contínuo de expansão do capital em escala global.

⁴⁷Vários estudiosos do assunto dos quais alguns historiadores discorreram a esse respeito (CHIAVENATO, 1990; BETHEL, 1995; DORATIOTO, 1996; POMER, 1997; CORRÊA, 1999; FERNANDO; GOIRIS, 1999; apud BENÍTEZ, 2008).

⁴⁸Nas pesquisas de campo realizadas em Pedro Juan Caballero, a situação mostrou-se evidente.

Tabela 4 - Paraguay: hogares particulares por idioma del hogar, según departamento, distrito y área urbana-rural, 2002⁴⁹

Departamento distrito y área urbano-rural	Idioma del hogar ⁵⁰								
	Total	Guaraní	Castellano	Portugués	Alemán	Idioma indígena	Otro idioma	No habla	No informado
Total do país	1.107.297	653.600	396.802	31.974	9.678	11.674	3.246	135	188
Urbana	651.946	277.743	358.173	9.235	2.972	1.032	2.560	61	170
Rural	455.351	375.857	38.629	22.739	6.706	10.642	686	74	18
Asunción	117.209	22.964	92.283	421	346	7	1.137	12	39
Dpto Amambay	24.496	15.609	6.187	1.516	5	1.078	94	1	6
Pedro Juan Caballero	18.538	11.163	5.638	959	5	677	90	-	6
Bella Vista	2.154	1.598	233	81	-	241	1	-	-
Capitán Bado	3.804	2.848	316	476	-	160	3	1	-
Amambay- Urbana	16.562	9.683	5.970	816	3	-	83	1	6
Pedro Juan Caballero	13.572	7.368	5.469	645	3	-	81	-	6
Bella Vista	1.270	1.007	207	56	-	-	-	-	-
Capitán Bado	1.720	1.308	294	115	-	-	2	1	-
Amambay	7.934	5.926	217	700	2	1.078	11	-	-
Rural									
Pedro Juan Caballero	4.966	3.795	169	314	2	677	9	-	-
Bella Visa	884	591	26	25	-	241	1	-	-
Capitán Bado	2.084	1.540	22	361	-	160	1	-	-

Fonte: Paraguay. Resultados Finales Censo Nacional de Población y Viviendas, Año 2002- Distrital. (DGEEC- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos).

3.2 AS CIDADES: QUESTÕES SOCIOURBANÍSTICAS

A cidade de Ponta Porã dispõe-se ao longo da linha divisória e a maior extensão encontra-se no sentido norte-sul do que leste-oeste. Isso se explica pelas barreiras institucionais existentes como as áreas institucionais do exército e do aeroporto, que direcionaram esse crescimento.

A área urbana de Pedro Juan Caballero possui um traçado ortogonal, homogêneo e compacto, organizado por quadras majoritariamente com dimensões 100 m por 100 m. O crescimento da cidade se dirigiu no sentido leste-oeste na direção da Capital do país, Assunção.

⁴⁹Tradução: Paraguai: Habitações particulares por idioma da habitação, segundo departamento, distrito e área urbana e rural, 2002.

⁵⁰Tradução: Idioma da habitação.

A linha imaginária e real estrutura-se como uma zona que concentra e desenvolve as principais atividades socioculturais, de comércio, de serviços, industriais, financeiras, administrativas e turísticas de ambas as cidades. A linha separa a *hinterland* de cada lugar. Diferentemente da maioria das cidades brasileiras, o centro está nos limites desse espaço que concentra a maior densidade habitacional, comercial e de população.

Com simetrias e assimetrias, Ponta Porã e Pedro Juan vivem as diferenças e as possibilidades que a condição fronteiriça imprime nessa dialética. A presença de uma rede de tráfico de armas e drogas (narcotráfico) determina a economia local e favorece o sistema financeiro mundial, além de infligir sua vontade aos governos nos vários âmbitos.

Essa condição traz sérias consequências sociais, como crime e corrupção, imprimindo a essa região um legado de muita violência. Os fluxos de capital e produtos ilícitos contribuem para agravar a situação de marginalidade.

Em entrevista, o governador à época Ramirez (2012) disse que: “Para o narcotráfico um dos maiores facilitadores é a fronteira, porque uma pessoa pode cometer um ilícito no México e vai para os EUA. No Brasil vem para o Paraguai”.

Mas a condição de fronteira não significa apenas o lugar da violência, ela traz oportunidades diversas, fluxos de deslocamento de empresas, de produtos agrícolas, fluxo de consumidores determinando um espaço fronteiriço de comércio e serviços (especialmente saúde e transporte) e também uma área comercial dinâmica e zona franca (Figura 77).

Figura 77: Dinâmica fronteiriça.

Fonte: Elaborado pela autora.

Recentemente foi aprovada Lei nº 12.723/2012, que autoriza a venda de produtos brasileiros estrangeiros nas lojas das chamadas zonas francas das cidades fronteiriças do Brasil para viajantes rodoviários que ingressam ou saem do país. De acordo com os objetivos preconizados nessa lei, a criação de zonas francas nas cidades-gêmeas do Brasil é a alternativa para evitar o empobrecimento dos municípios da região. A Lei ainda não foi regulamentada e para uma avaliação é preciso verificar as condições particulares de cada cidade-gêmea.

A dinâmica da fronteira mostra claramente o entrelaçamento cultural vivenciado pelos seus habitantes. Observa-se cotidianamente a vendedora de chipa (comida típica paraguaia), as influências trilíngues (castelhano, guarani e português), a música paraguaia (polca e guarânia), o tereré (mate tomado gelado), a presença de camelôs e *casilleros* (Figura 78).

Figura 78: Cenas do cotidiano da Linha de Fronteira: (a) Vendedora de chipa:Chipeira; (b) Ambulantes: Helados e Coca-cola; (c) Pedestres, produtos e vendedores das lojas na calçada; (d), (e), (f), (g), (h), (i) Camelôs instalados próximos a obra do novo mercado popular.

Fonte: Maria Lúcia Torrecilha.

A influência da língua portuguesa é marcante no lado paraguaio, potencializada pela presença de TV brasileira, cuja população a assiste muito. Os residentes de Pedro Juan Caballero habituaram-se a ter como referência de informação e entretenimento a televisão do Brasil. De acordo com Cancio (2011, p. 106),

São muitos os paraguaios fronteiriços que se expressam corretamente em português. Desde criança aprenderam a ouvir e a falar esse idioma acompanhando a programação televisiva principalmente a novelas, os telejornais e os programas musicais que influenciam na linguagem, na moda, na cultura, no melhor entendimento das leis e da forma de ser do brasileiro.

Pelas diferenças econômicas entre o Brasil e o Paraguai, aprender a falar o português significa melhores condições e oportunidades de trabalho no Brasil. A facilidade no aprendizado da língua portuguesa é facilitada pelo fato de os paraguaios já conhecerem duas outras línguas: o espanhol e o guarani.

3.3 OS PLANOS DIRETORES

A condição de fronteira seca, cujas tessituras urbanas apresentam continuidade, permite atravessar apenas uma avenida para se chegar ao outro lado do país. A ruptura não é espacial, mas política e institucional já que essas cidades resultam de uma mesma população, com duas nacionalidades, dois municípios, dois governos (estadual e departamental), dois estados nacionais. O planejamento e a gestão da cidade, excluindo a sua contiguidade espacial e as possibilidades de tratamento conjunto com propostas isolacionistas, como é o caso do Planos Diretores Municipais, não contribuem para a construção de políticas urbanas que promovam o desenvolvimento integral dos municípios. As soluções conjuntas diminuem os conflitos e democratizam a produção do espaço urbano.

Ponta Porã instituiu o Plano Diretor pela Lei Complementar nº 31 de 10 de outubro de 2006 (PONTA PORÃ, 2006), com 45 artigos, e sofreu alterações pela Lei Complementar nº. 084, de 3 de julho de 2012 (PONTA PORÃ, 2012), sem acréscimos de artigos, e Pedro Juan Caballero instituiu o Plan de Ordenamento Territorial y Ambiental em novembro de 2010 (Figura 79).

O compartilhamento das ações, especialmente se tratando de âmbitos internacionais, qualificam as áreas diminuindo as condições de áreas periféricas.

De acordo com a Lei Complementar nº 31/2006, o Plano Diretor de Ponta Porã, pelo art. 19, cria sete zonas: Zonas de Adensamento Prioritário (ZAP), Zonas de Adensamento Secundário (ZAS), Zonas Empresariais (ZEM), Zonas Especiais de Estruturação Urbanística (ZEEU-alterada pelo art. 19 da Lei nº 84/2012), Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPA), Zonas Especiais de Interesse Histórico e Cultural (ZEIHC), Zonas Especiais de Economia Solidária (ZEES -Território Rural) e Corredores de Múltiplo Uso.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ
PLAN DE ORDENAMENTO TERRITORIAL Y AMBIENTAL DE PEDRO JUAN CABALLERO

Figura 79: Mapa Plano Diretor de Ponta Porã e Plan de Ordenamento Territorial y Ambiental de Pedro Juan Caballero.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise desse Plano, percebe-se claramente que o pressuposto da integração não aconteceu de fato. O conteúdo do Plano apresenta apenas referências em três artigos sobre o município limítrofe. Por exemplo: no art. 2º, Item V, propõe-se a consolidação do município de Ponta Porã como centro regional de articulação internacional, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda, sem que haja indícios de diretrizes expressas nos artigos subsequentes que normatizem essa proposta.

No art. 8º, que explicita a formação do Conselho da Cidade, não está prevista a inclusão de representação da cidade de Pedro Juan Caballero. No entanto, o art. 11, parágrafo único, indica a possibilidade da participação de representantes da Intendência da Cidade de Pedro Juan Caballero e de setores organizados da sociedade, como convidados, com direito a voz, mas sem direito a voto. Deve-se salientar que essa possibilidade de participar é inócua, uma vez que não representa o exercício pleno de responsabilidade cidadã e não contribui para a integração.

O art. 31, que trata das diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Local Sustentável, no item 1, letra b, leva em consideração, na elaboração da Agenda 21 Local, a região que abrange o município de Ponta Porã, no Brasil, e o município de Pedro Juan Caballero, no Paraguai. Observa-se nesse dispositivo o único momento em que se vislumbra a possibilidade remota de integração transfronteiriça.

Os dispositivos legais da Lei Complementar nº. 084/2012 que receberam modificações foram os artigos: 6, 12, 13, 19, 21, 23, 31, 34, 39 e 42. As mudanças mais estruturais se referem aos artigos:

- a) 19, que cria três categorias para as já existentes Zonas Especiais de Estruturação Urbanas (I, II, III) e o,
- b) 31, que suprime os itens d) e e) da lei anterior, que diziam respeito a diretrizes gerais de preservação ambiental especificamente:
 - (d) nas projeções recomendadas de novas ligações viárias e,
 - (e) na liberação e implantação ordenada de novos loteamentos de conjuntos habitacionais e assentamentos populares.

Essa supressão significou um retrocesso ao previsto na legislação anterior.

Algumas zonas de uso que aparecem no mapa, mas não estão no corpo da lei, geram confusão na aplicação da legislação. Exemplificando, a ZEIHC foi incorporada à ZAP pela nova Lei Complementar nº 084/2012; a ZEES é citada na antiga Lei Complementar nº 031/2006, porém não aparece nos mapas e não consta a sua supressão na Lei Complementar

nº 084/2012, que altera os artigos da Lei nº 031/2006; e finalmente a nomenclatura para as mesmas zonas referenciadas diferem tanto no mapa quanto na lei. É o caso das ZEEU que já existia, mas foi prevista a criação de mais três, sendo renomeadas apenas no mapa, resultando em ZEEUs I, II, III e IV com cores diferenciadas no cartograma sem evidenciar as categorias a que pertencem na lei. A predominância das Zonas Especiais de Estruturação Urbanas, com descrições genéricas, transfere para o futuro ações a serem implementadas. No conceito das ZEEUs, estabelece-se o seguinte (art. 19, Lei nº 84/2012):

V – Zonas Especiais de Estruturação Urbana – ZEEU (I,II e III): Porções do Território urbano do Município de relevante significado para a configuração geral da cidade e que constituem referenciais fundamentais – social, cultural, econômico, ambiental ou urbanísticos do Município de Ponta Porã, nos quais serão estabelecidos regimes urbanísticos específicos e implantados projetos e obras de recuperação estruturação e qualificação da cidade. (PONTA PORÃ, 2012).

As duas leis complementares de Ponta Porã foram elaboradas isoladamente da cidade vizinha de Pedro Juan Caballero, cujos tecidos urbanos constituem um só aglomerado. Embora o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001) não prevê diretrizes para cidades-gêmeas na fronteira internacional, o plano diretor é um importante instrumento de política para o ordenamento do solo urbano. Nessa vertente, ele pode potencializar características próprias do espaço gerando uma nova dinâmica para a economia local e diversificando o uso de forma equilibrada.

O Plan de Ordenamento Territorial y Ambiental de Pedro Juan Caballero, em novembro de 2010, cria nove zonas: Zona comercial , Zona Residencial I e II, Zona Industrial, Zona Mista I e II, Área Verde, Zonas de Uso Específico, Área de Saúde e Educação, Área de Transição, Centro Histórico. Mesmo com a denominação de plano de ordenamento, essa legislação não possui a estrutura de um plano diretor. É uma lei que possui características de uso e ocupação do solo e também não existem dispositivos que denotam integração entre as cidades-gêmeas.

Ao analisar as duas legislações em um único desenho vê-se claramente que não há diálogo entre os zoneamentos propostos. No lado paraguaio, a distribuição das zonas é mais coerente com a realidade local, pois, junto à linha, foram projetadas zonas comerciais, zonas para a proteção do patrimônio histórico e zonas de uso misto repetindo a lógica do lugar. A Zona Comercial permanece, estimulando a vocação antiga de sua ocupação, identificada no mapa na cor amarela. Também a zona histórica, em azul, preserva os espaços que guardam a memória dos fatos históricos da fronteira.

No lado brasileiro, a cidade real é uma e a projetada é outra. A disposição fragmentada ao longo da linha internacional subdivide as áreas já consolidadas com o uso comercial, em diversos zoneamentos com a denominação de ZEEUs (II, IV), ZAP, ZAS e ZEA, no mapa identificados em várias cores.

3.3.1 Plano Diretor e o Sistema Viário na Linha

O sistema viário proposto fruto das ações isoladas de ambas as municipalidades pouco se integra no contexto urbano, resultando em bloqueios de várias vias que impedem a comunicação intraurbana. Nas extremidades da malha, direção sudoeste-nordeste, as interrupções das vias são mais evidentes (em vermelho) e na área central junto à linha é o lugar em que se estabelecem mais conexões e onde deveriam ser mais bem redimensionadas.

A análise se limitou dentro do perímetro urbano, nos pontos de conexão das vias que foram estabelecidas nas legislações de cada cidade. Em Pedro Juan Caballero, o plano indicou vias conectoras para fazerem a ligação e em Ponta Porã, as vias foram planejadas em vias principais e corredores de múltiplo uso I e II (que não faz contato com a linha). Em Pedro Juan, vias de *circunvalacion*, conectoras e de *penetracion* (que não fazem contato com a linha) (Figura 80).

Figura 80: Sistema viário consolidado na linha.

Fonte: Elaborado a partir arquivos das Prefeituras Municipais.

A circulação na linha internacional compromete a mobilidade urbana, pois ela recebe os fluxos de ônibus, caminhões, veículos, motos e bicicletas provenientes do interior de Mato Grosso do Sul e outros Estados brasileiros, de Amambay e outros departamentos do Paraguai que convergem nesse espaço. O conflito maior é gerado principalmente nas duas entradas da

cidade nos sentidos leste/oeste e vice-versa. Onde as municipalidades se ausentam nas sinalizações verticais e horizontais que venham ordenar o trânsito e priorizar os pedestres.

3.4 A GESTÃO COMPARTILHADA

Na fronteira de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, verificam-se alguns projetos de integração de abrangência nacional, com destaque para as áreas jurídicas, comerciais (acordos para o comércio na linha da fronteira), de saneamento e energia (estes também junto à linha de fronteira). O de abrangência binacional pode ser exemplificado com o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), organismo governamental binacional, formado pelas Câmaras Municipais de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. O PARLIM foi criado por meio duas resoluções próprias em agosto de 1999. A Resolução nº 007/1999 da Câmara Municipal de Ponta Porã e, no lado paraguaio, a Resolução nº 37/1999. A origem desse sistema surgiu a partir da ideia do então vereador de Ponta Porã Marcelino Nunes de Oliveira juntamente com um grupo de vereadores brasileiros que propuseram a criação de um mecanismo que pudessem discutir, institucionalmente e de maneira coordenada com a Câmara Municipal de Pedro Juan Caballero, as soluções de problemas comuns das duas comunidades. O Parlamento Internacional Municipal tem por objetivo ser um fórum permanente de discussão de questões de interesse político, sociocultural e econômico de ambas as cidades. A função do PARLIM é somente integrativa, pois foi criado para discutir e assessorar o poder público na resolução de problemas comuns na fronteira. Como instituição de articulação e integração, o Parlamento é uma iniciativa que poderá encontrar soluções conjuntas no âmbito municipal, mas as decisões não são deliberativas no âmbito internacional (OLIVEIRA, 2006).

Em entrevista, Oliveira (2012), o autor do projeto, assinala que “o PARLIM foi inspirado no Parlamento Europeu e também no Parlamento da Comunidade Andina. Quando foi iniciado o PARLIM era composto por 10 vereadores brasileiros e 12 paraguaios. Atualmente são 15 vereadores brasileiros e 12 paraguaios”. Oliveira (2012) acrescenta também que o “PARLIM permite discutir os problemas de forma igual. Além disso, pode propor ações conjuntas na faixa de fronteira e promover integrações entre os poderes executivo e legislativo das duas cidades”. A experiência institucional do PARLIM já se estendeu a outras cidades-gêmeas fronteiriças localizadas na linha de divisa do Estado de Mato Grosso do Sul com o Departamento de Amambay. Os municípios de Coronel Sapucaia, no Brasil, e Capitan Bado, no Paraguai, e os de Bela Vista (Brasil) e Bella Vista Norte

(Paraguai) se inspiraram nessa experiência institucional e também já adotam essa forma de compartilhamento legislativo.

Além do PARLIM, existem mais três projetos que objetivam a integração, relacionados com as cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. O primeiro é o projeto de revitalização da linha internacional de fronteira, com a implantação de um mercado popular; o segundo é o Projeto de Gestão Integrada do Rio Apa (GIAPA) e o terceiro, o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF).

3.4.1 Projeto de Revitalização da Linha Internacional de Fronteira

O Projeto surgiu da iniciativa, em 2008, de um grupo de trabalho de técnicos dos dois países preocupados com o comércio ambulante ocupando a faixa internacional (OLIVEIRA, 2012). A obra, com a previsão de construção de 500 boxes no lado paraguaio e 200 no lado brasileiro, foi financiada pelos países da União Europeia, pelo programa URB-AL III, por intermédio da ONG “Paz y Desarrollo” e orçada em aproximadamente R\$ 6,3 milhões. A execução do Projeto está a cargo da parceria entre as prefeituras dos dois municípios. Os objetivos dessa proposta, definidos por seus idealizadores, são:

- a) conseguir coesão social entre as comunidades brasileiras e paraguaias que convivem nessa zona de fronteira seca;
- b) ordenar e formalizar a situação dos vendedores informais da linha fronteira;
- c) reduzir as diferenças entre a população e a administração local;
- d) motivar o cuidado das zonas públicas como início de uma conscientização ambiental global;
- e) intercambiar experiências com comunidades europeias que sofreram processos similares.

Para a harmonização da legislação o PARLIM, nesse projeto, teve uma atuação significativa, pois buscou os caminhos da integração e do compartilhamento no aprimoramento das suas ações.

Embora a revitalização da linha seja um projeto pontual, a comunidade local se mobilizou para esse fim e se sentiu sujeita nesse processo em uma fronteira tão estigmatizada.

Do governo federal ao local, as decisões foram conjuntas. No âmbito federal, foram elaboradas propostas para que cada país pudesse ocupar dez metros de cada lado na franja internacional que possui, em média, 25 metros de comprimento. O Banco do Brasil pensou em uma maneira de receber o recurso internacional e repassá-lo ao Paraguai. Enfim, na

ausência de mecanismos institucionais para resolver esta e outras situações fronteiriças, as soluções alternativas foram criadas porque o objetivo final era mais importante do que as formalidades impostas.

É evidente que ocupar a linha com um mercado popular (de camelôs e *casilleros*) é transferir o problema social para frente, pois esse tipo de atividade é inesgotável e possivelmente seis quadras hoje poderão se transformar em doze em curto espaço de tempo.

Sem entrar no mérito do projeto arquitetônico, objeto de concurso, revitalizar um espaço quer dizer dar nova vida a um lugar (Figura 81). O questionamento surge diante do tipo de uso proposto. A sociedade perde a oportunidade de ter um parque linear nesse grande canteiro central e remete a uma antiga discussão da forma de ocupação dos espaços públicos, denotando claramente a falta de planejamento urbano. Um parque abre o espaço para uma boa convivência, o camelódromo criou uma barreira visível.

Figura 81: Projeto de Revitalização da Linha Internacional de Fronteira.

Fonte: Material gráfico (fôlder) do Projeto.

Para ilustrar esse pensamento, Torrecilha (2004, p.80) cita uma pesquisa qualitativa que foi desenvolvida na linha da fronteira com lojistas e transeuntes das cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero em 2002. Na pergunta dirigida aos lojistas sobre que tipo de alteração um projeto de urbanização na linha de fronteira beneficiaria os negócios, as respostas indicaram que os lojistas, além de se mostrarem receptivos (45%), indicaram sugestões para o projeto como melhoramento da limpeza, da iluminação e da segurança. Outros 30% que também aprovavam um projeto de urbanização estavam divididos em relação à preferência. Enquanto 15% preferiam a criação de um parque, outros 15% opinaram por uma área verde na linha. Ainda 20% dos entrevistados disseram que um projeto de urbanização não alteraria muito os seus negócios; e apenas 5% responderam que o projeto de urbanização só melhoraria seus negócios se os *cassileros* e camelôs fossem retirados do local (Figura 82a).

Com relação à pesquisa desenvolvida com os transeuntes, ficou claro que os moradores entrevistados desejavam que a linha fosse alterada. Os itens relativos à melhoria de infraestrutura (15,7%), construção de um parque de lazer (15,7%), melhoria da limpeza urbana, recolhimento do lixo, construção de banheiros públicos (9,4%), pavimentação de ruas

e calçadas (6,2%) revelaram a busca de mudanças por meio de projetos urbanísticos (Figura 82b). Ficou evidente pelos resultados dos dois segmentos pesquisados que a preferência por um parque foi significativa nessas respostas.

(a)

(b)

Figura 82: Pesquisa com transeuntes (a) e lojistas (b).

Fonte: Torrecilha (2004, p.80).

3.4.2 Projeto de Gestão Integrada do Apa (GIAPA)

Esse Projeto foi criado no ano de 2006, por meio de decreto pelo então prefeito de Ponta Porã Flávio Kayatt. Gestão Integrada do Apa é voltada ao fortalecimento e desenvolvimento sustentável do grupo populacional composto dos Departamentos de Concépcion e Amambay, República do Paraguai, Estado de Mato Grosso do Sul e República Federativa do Brasil. O projeto objetiva melhorar a condição do meio ambiente e qualidade de vida da população residente na bacia hidrográfica do Rio Apa (Figura 83), por meio de ações de consciência e trabalho ambiental, para lidar com o desenvolvimento do modelo de exploração agrícola e degradação do ambiente.

Figura 83: Mapa da Bacia do Apa.

Fonte: Projeto Água e Cidadania na Bacia do Apa – Uma Abordagem Sistemática e Transfronteiriça na década brasileira da Água. CT HIDRO/ MCT/ CNPQ

As instituições envolvidas no desenvolvimento do projeto são a prefeitura de Ponta Porã; o governo do departamento de Amambay, Paraguai; a União Europeia e a ONG Paz e Desarrollo de Malaga da Espanha. A bacia hidrográfica do Rio Apa, transfronteiriça, está localizada na Bacia do Prata, especificamente, no extremo sul da Bacia do Alto Paraguai e

compreende uma área física de 15.617,53 km². Dessa área, 12.181,31 km² estão situados em território brasileiro e 3.436,22 km² em território paraguaio. As cidades que conformam a bacia do rio Apa no lado brasileiro são: Ponta Porã, Antonio João, Bela Vista, Caracol e Porto Murtinho e no lado paraguaio, Bella Vista Norte, San Lázaro e San Carlos.

A proposta encontra-se na terceira fase de elaboração, que engloba o Plano de Manejo das Unidades de Conservação e o desenho de um Corredor Ecológico para toda a bacia. Os técnicos envolvidos no projeto denunciam a grave situação que acontece na bacia pelos incêndios nas pastagens e nos bosques e também os efeitos que têm sobre a degradação dos recursos naturais, além das atividades de agropecuária e o extrativismo que são praticadas com a utilização de técnicas e hábitos rudimentares.

O ex-governador do departamento de Amambay Ramires (2012), questionado a respeito da gestão compartilhada na fronteira, afirma que:

A única coisa que existe hoje é quando tem programas com financiamento exterior. O GIAPA – Gestão Integrada do Rio Apa tem 80% de recursos da União Europeia, 10% do governo local e 10% do Brasil. Tem a Revitalização da Linha Fronteiriça. O restante são acordos bilaterais (acordos voluntários) convênios. É o chefe da Polícia Militar que consegue ter um bom relacionamento com o chefe da Polícia local, que tratam um caso particular como um crime ou fuga de prisioneiro. Mas são acordos que não estão no papel, que possam avalizar o trabalho deles. Estão no fio do bigode convênios também. Por exemplo, em Sanga Puitã houve um acordo de deixar no meio das cidades as drenagens das águas. Acordos de limpeza, dengue. No Mercosul temos o FOCEM, mas é governo federal com governo federal.

3.4.3 Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF)

Esse é um Projeto que promove uma troca de professoras entre escolas de fronteira conhecido como Cruce (travessia de professores). As instituições de ensino que participam do projeto em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero são, respectivamente, a Escola Estadual João Brembatti Calvoso e Escola e Colégio Defensores Del Chaco (Figura 84).

O PEIBF tem o objetivo de promover o intercâmbio entre professores dos países do MERCOSUL. O foco principal do Projeto é a integração de estudantes e professores brasileiros com os alunos e professores dos países fronteiriços, além de possibilitar o aprendizado de uma segunda língua.

Figura 84: Programa Cruce de Professores.

Fonte: Elaborado a partir de imagem do Google Earth.

De acordo com as diretrizes do Ministério da Educação (MEC)⁵¹

A metodologia adotada no projeto é a de ensino por projetos de aprendizagem. Os professores, de ambos os países, realizam o planejamento das aulas juntos e determinam em quais partes do projeto os professores realizarão o intercâmbio, pelo menos uma vez por semana. Portanto, o que ocorre no PEIBF não é o ensino de língua estrangeira, mas o ensino em língua estrangeira, criando um ambiente real de bilingüismo para os alunos.

Em entrevista, a diretora da Escola e Colégio Defensores Del Chaco Olga Romero (2012) falou da importância do Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira tanto para os professores como para os alunos (Figura 85) Para Romero (2012),

A Escola Intercultural contribui para a melhor formação dos jovens de ambos os lados, uma vez que a grande maioria das crianças do lado paraguaio fala o guarani, o castelhano e muito bem o português. O projeto também contribui para a melhor formação dos professores de ambos os lados em especial do lado brasileiro, que não está bem preparado para enfrentar a solução deste problema de fronteira que são as diferenças culturais e históricas.

⁵¹Portal do MEC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=836&id=12586&option=com_content&view=article>. Acesso em: mar. 2013.

Figura 85: 3º Seminário Escolas Bilíngues de Fronteira - PEIBF (Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira) realizado na Escola Defensores Del Chaco (a), (b), (c), (d).

(a) Professoras brasileiras e paraguaias integrantes do PEIBF;

(b) e (c) Apresentação intercultural.

Fontes: Maria Lúcia Torrecilha.

Romero (2012), no entanto, lamenta a interrupção do projeto. A experiência Cruce em Ponta Porã foi exitosa durante os anos de sua vigência, porém, em 2012, foi interrompida por dificuldades no orçamento da escola paraguaia. No Brasil, por força da Constituição Federal, os recursos a serem aplicados para a educação são bem-definidos. Já no Paraguai, os valores destinados para educação são os menores no orçamento geral do país. Em entrevista, a diretora da Escola e Colégio Defensores Del Chaco comentou sobre a dificuldade enfrentada pela instituição de ensino.

Trabalhamos há três anos, mas não pudemos levar adiante este ano [...]. Os recursos esperados se transformaram em promessas de ambos os lados. Houve no início apoio técnico do Governo Paraguai, resumido em participação de um técnico da capital na definição do projeto pedagógico. (ROMEIRO, 2012).

Outra questão relacionada com a questão da educação na fronteira, mas que não está relacionada com o projeto bilíngue, é verificada com o estudo das crianças paraguaias no ensino fundamental, em duas escolas públicas brasileiras próximas à linha da fronteira. As escolas paraguaias não oferecem algumas das condições oferecidas pelas escolas brasileiras. Na Escola Estadual João Brembatti Calvoso e na Escola Municipal Ramiro Noronha, a maioria das crianças é de origem paraguaia. Na escola João Calvoso, 70% dos alunos vêm de Pedro Juan Caballero e na Ramiro Noronha, o número de estudantes paraguaios chega a 90%. Isso ocorre principalmente porque são as escolas públicas brasileiras mais próximas da linha da fronteira e porque o Paraguai oferece poucas vagas nas escolas públicas. Também os alunos não recebem uniformes, merenda e material escolar. Além dessas condições materiais, as escolas brasileiras oferecem tratamento odontológico e atendimento psicológico.

Essa situação tem causado um choque cultural porque o ensino é voltado para os valores nacionais brasileiros. O idioma, os costumes, a história, a cultura. Em entrevista, o ex-governador do Departamento de Amambay Juan Ramires (2012) comenta a respeito dessa

questão vivenciada pelos estudantes paraguaios que cruzam a fronteira para estudar em escolas públicas de Ponta Porã: “Isso é um problema para nós de ordem de soberania e de pertencimento da cidade. Essa pessoa ou passa a ser definitivamente brasileira vivendo das circunstâncias do Brasil ou vai voltar para o Paraguai com ensinamentos culturais brasileiros para viver no Paraguai”. A diretora da Escola e Colégio Defensores Del Chaco Olga Romero concorda com o governador do departamento quanto à perda da soberania. Em entrevista, Romero (2012) assinala que “As crianças quando vão ao Brasil adquirem um conteúdo do lado brasileiro. É notável que as crianças brasileiras quando vem ao Paraguai se encantam com as tradições culturais do nosso país. O mesmo não acontece com as paraguaia em relação ao Brasil”.

Com relação à circunstância dos alunos paraguaios estudarem em escolas brasileiras, surgem situações complexas de comportamento e de compreensão. A diretora da escola municipal Ramiro Noronha, Ana Cristina Espínola Candia relatou experiências pessoais no convívio entre professores e alunos. Em entrevista, Candia (2012) lembra que quando iniciou a sua gestão como diretora da escola em 2007, ela se deparou com muitos entraves linguísticos e preconceitos nas relações entre professores e alunos e entre os próprios estudantes. Candia (2012) também relatou uma situação inusitada que ocorreu na escola com uma aluna paraguaia que só falava o idioma guarani. Nos primeiros dias de aula, uma criança (com idade entre cinco e seis anos) dizia em guarani: *che ja,use, y* (quer dizer, “quero beber água”). Como as professoras não entendiam o que ela dizia, a criança foi ficando nervosa e começou a chorar e soluçar. A situação só foi contornada com a presença da diretora que sabia o idioma guarani e resolveu o problema com um copo de água.

Outro exemplo, citado pela diretora, ocorreu com uma criança que permanecia calada o tempo todo, sem pronunciar uma única palavra. Em entrevista, Candia (2012) lembra que inicialmente a criança foi levada para uma psicóloga porque se imaginava que tinha algum tipo de deficiência. Descobriu-se em seguida que a criança só entendia e se expressava em guarani e estava criando uma forma de defesa ao não tentar nenhuma comunicação com as professoras e com os outros alunos.

Diante desses acontecimentos, a diretora Ana Cristina Candia criou o projeto pedagógico intitulado “Dois países, uma só cultura”, que procura estimular a valorização da mistura cultural das raças dos alunos, possibilitando-lhes reflexões sobre a importância dos costumes culturais da fronteira, e, principalmente, estimular a preservação desses costumes como marcas de identidade social e dos valores pessoais. A integração realizada nas escolas

constitui um importante passo para se estabelecerem novas relações entre os cidadãos das duas comunidades (Figura 86).

Figura 86: Cenas dos alunos na saída das escolas (d),(e),(f),(h),(i).

(a) Escola Estadual em Ponta Porã João Brebatti Calvoso integrante do Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF) onde 70% dos alunos são paraguaios.

(b) Escola Defensores del Chaco em Pedro Juan Caballero integrante do PEIBF frequentada apenas por alunos paraguaios.

(c) Trabalho desenvolvido por alunos da Escola Municipal Ramiro Noronha em Ponta Porã.

(f) Alunos saindo da Escola Calvo em direção ao Paraguai.

(g) Escola Municipal em Ponta Porã Ramiro Noronha, onde 90% dos alunos são paraguaios, mas não faz parte do PEIBF.

(h) e (i) Alunos saindo da Ramiro Noronha em direção ao Paraguai.

Fonte: Maria Lúcia Torrecilha.

Estes não são fatos isolados, são exemplos de situações que ocorrem com certa regularidade em uma escola brasileira com alunos paraguaios e que retratam uma realidade difícil de uma cidade cujo País (Paraguai) possui baixos índices sociais. De acordo com os dados da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), em 2008, 37,9% dos habitantes do Paraguai viviam abaixo da linha da pobreza, 19% dos quais, em situação de

pobreza extrema. No Brasil, em 2008, conforme o IBGE-PNUD, 20,8% é a taxa de pobreza absoluta e 10,5% de extrema pobreza.

De acordo com Pereira (2011, p.53),

A escola, bem como outras instâncias da sociedade na fronteira, reproduz as representações presentes na sociedade. Todavia, a forma como ela o faz tem características próprias, como nota Forquin (1993, p. 167): “[...] a escola é também um ‘mundo social’ que tem suas características de vida próprias, seus ritmos e seus ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e gestão de símbolos.” Assim, na escola da fronteira, a comunicação entre os colegas é carregada de hostilidade, o que marca a diferença étnico-cultural como característica negativa: o diferente é inferior, causa estranheza, provocando a segregação.

3.5 AÇÕES NÃO COMPARTILHADAS

Entre as muitas ações de políticas públicas que não são compartilhadas entre as duas cidades, a questão da saúde é uma das mais emblemáticas. Tanto o lado brasileiro quanto o paraguaio atuam de forma individualizada sem uma integração cotidiana. Apesar de existir no Brasil o projeto SIS Fronteira do Ministério da Saúde com o objetivo de melhorar o serviço de saúde em regiões de fronteira, em Ponta Porã o recurso não é suficiente pelo fato de a cidade ser um polo regional de atendimento às localidades fronteiriças. Isso sobrecarrega os hospitais e postos de saúde do município nos atendimentos realizados. Dessa forma, o sistema público de saúde (SUS) não atende de forma contínua a população paraguaia que, muitas vezes, procura os serviços de saúde no lado brasileiro. Somente alguns casos emergenciais são realizados nos postos de saúde. Além disso, pela legislação brasileira, o SUS exige o CPF e o comprovante de residência dos usuários para a liberação da carteira de atendimento.

Do lado de Pedro Juan Caballero, existe um sistema de saúde pública que ocasionalmente atende os brasileiros, mas faltam recursos para equipamentos e medicamentos. Ao comentar a respeito da questão dos atendimentos médicos no lado paraguaio, o então governador do Departamento de Amambay Juan Ramires disse em entrevista (2012) que:

Normalmente as pessoas do Brasil não procuram atendimento médico no Paraguai porque a saúde no Brasil é melhor do que aqui. Mas aconteceu que nós tivemos um projeto de operação de cataratas gratuito e foi para 200 pessoas, financiado pelo governo paraguaio. Cinco brasileiros foram atendidos. Não teve problema. Em questão de vacinação nós estamos equiparados ao Brasil. Nós temos uma vacina de gripe (múltipla) que no Brasil não tem. (RAMIRES, 2012).

A questão da vacinação é um dos aspectos que deveria ter um maior compartilhamento de ações. Muitas vezes, a quantidade de vacinas que são enviadas pelo Ministério da Saúde ou pela Secretaria de Saúde de Mato Grosso do Sul não são suficientes para atender o grande

número de paraguaios que procuram os postos de saúde de Ponta Porã para serem vacinados. Nos casos de emergência, surgem situações que evidenciam o problema do atendimento. Como o SUS não atende estrangeiros, muitos paraguaios, que são levados ao hospital regional em Ponta Porã, não são aceitos e são encaminhados para o seu país. Em entrevista, o chefe do Corpo de Bombeiros de Pedro Juan Caballero Isidro Zarate Perez (2012) disse que:

existe um acordo tácito entre as duas corporações (Corpo de Bombeiros do Brasil e Paraguai) para atendimentos emergenciais. Mas quando o acidente ocorre no Brasil com um paraguaio e ele é levado para o hospital de Ponta Porã, geralmente é recusado e enviado para o atendimento médico no Paraguai. (PEREZ, 2012).

Pedro Juan Caballero enfrenta um grave problema relacionado a acidentes de trânsito. O número de motos vendidas a preços muito acessíveis no Paraguai aumentou consideravelmente na cidade. A falta de uma maior fiscalização do trânsito tem provocado um número exagerado de acidentes. De acordo com Perez (2012), “ocorrem de 15 a 20 acidentes por dia com motociclistas em Pedro Juan Caballero”. Muitos adolescentes sem carteira conduzem motos e acabam se envolvendo em muitos acidentes com morte ou que necessitam de atendimento emergencial. Geralmente é o Corpo de Bombeiros da cidade que faz esse tipo de socorro. A instituição de serviço foi criada em 1997 e possui 22 voluntários (Figura 87).

Figura 87: (a) Corpo de Bombeiro no Brasil; (b) e (c) Corpo de Bombeiros no Paraguai.
Fonte: Maria Lúcia Torrecilha

De um modo geral são poucas as ações planejadas em conjunto para atender as duas populações que habitam um mesmo espaço urbano territorial. Geralmente são ações públicas isoladas que dependem de soluções imediatistas ou de parcerias ocasionais. Não existe uma estrutura institucional e legal que dê suporte para as múltiplas demandas que a região de influência de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero exige e que as populações necessitam.

Observa-se que apenas três projetos dentro desse grande universo fronteiriço estão sendo, de alguma forma, compartilhados institucionalmente e trazendo benefícios para as duas populações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial desta tese foi procurar demonstrar as hipóteses formuladas inicialmente vinculadas a duas questões: a primeira, se a gestão compartilhada constituía realmente uma saída para definição de políticas de gestão de cidades-gêmeas e a segunda, quais seriam os entraves para essa governança, na prática, diante da necessidade de cooperação internacional.

A abordagem do tema partiu dos estudos das experiências exitosas no âmbito nacional e internacional e, sem pretender analogias, compreendê-las como subsídios para a construção de um arcabouço que pudessem ser os elementos essenciais indicativos na composição de uma política de integração. Como em um cadinho, as propostas já citadas do Uruguai, país da América do Sul mais avançado nas ações de gestões compartilhadas com o Brasil, da região Amazônica do MAP e as da Europa, em especial da França, se mesclam e todas valorizam os arranjos locais. Os acordos partem tendo no município um dos elos mais importantes na estrutura governamental.

Nesse contexto em que, pela Constituição Federal, o poder público municipal possui a competência privativa para legislar sobre matéria de interesse local, no qual se distingue o planejamento urbano do município, cujo Plano Diretor é o instrumento da Política Urbana (art. 182 da Constituição Federal e no art. 4º, III, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001-Estatuto da Cidade), o município de Ponta Porã estabeleceu o seu Plano Diretor considerando apenas o seu território. Pedro Juan Caballero também elaborou o seu plano isoladamente. A harmonização da legislação é o que podemos denominar de primeiro entrave à questão de compartilhamento.

Assim, um Plano Diretor Conjunto precisa ser compreendido, tanto nas suas definições urbanísticas, sociais, ambientais e econômicas, como na sua concepção de estratégias, como um componente para a integração e cooperação entre as duas municipalidades em benefício da região em que estão inseridas.

As justificativas são diversas. Pedro Juan Caballero, “paraíso das compras”, recebe um grande fluxo de turistas brasileiros. As cidades não estão preparadas para dar apoio a essa atividade e não exploram de maneira eficaz a articulação entre as atividades de comércio, serviços e áreas de lazer como também as potencialidades de recursos naturais. A isso, acrescentam-se as dificuldades de circulação de pedestres, automóveis e transporte coletivo e ainda a ineficiência no serviço de coleta e destino do lixo urbano.

Outra questão são os espaços fragmentados das áreas urbanas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero que passaram por diversos momentos históricos e políticos com repercussões sociais que condicionaram os espaços físicos. As áreas institucionais marcaram no território brasileiro a presença dos militares e na linha, a fronteira como lugar do real e do imaginário. Nesse espaço dicotômico, comum às duas cidades, as expressões com manifestações cívicas e violentas, o comércio do lícito e do ilícito, a passagem livre de um país a outro e aquela que aprisiona.

Um segundo entrave é o de ordem econômico-social, pois as cidades-gêmeas vivem da dependência provocada pelas variações cambiais que geram preços diferenciados nos produtos comercializados, modificando as relações entre as forças e os movimentos fronteiriços. Essa situação, nas reflexões de Schaffer (1997, p.156), “Altera a dinâmica da fronteira, repetindo-se o tradicional movimento pendular do comércio local. Deste pêndulo vivem as cidades, nele norteiam sua rotina”.

As diferenças observadas residem nas economias dos dois países: Paraguai e Brasil. Para o Paraguai, por ter índices sociais mais baixos que os do Brasil, a dependência é maior, principalmente no serviço de saúde e educação e saneamento (esgotamento sanitário, drenagem e lixo), muitas vezes sobrecarregando a cidade vizinha de Ponta Porã. Apesar da dependência, as cidades-gêmeas vivem das diferenças. Se por um lado Ponta Porã possui condições de apoiar nos serviços de consumo coletivo, por outro, existem situações que a fronteira se beneficia.

Por exemplo, atualmente em Pedro Juan Caballero, o aluguel de residências tem um custo menor do que no lado brasileiro, verificando-se um deslocamento maior para essa localidade, onde a população do município de Ponta Porã acaba fixando moradia. Também por ser uma zona franca, os produtos importados apresentam valores mais baixos atraindo a população vizinha. As trocas, do mesmo modo, se dão nas relações de trabalho. Paraguios e brasileiros migram para trabalhar no país-espelho. Mesmo sendo uma situação de fato, os direitos ainda não estão assegurados para esses cidadãos.

O tratamento desigual dado a esses espaços urbanos tem suas raízes nas diversas formas de governo, programas, políticas e gestão urbana das municipalidades, no qual podemos considerar, nesse caso, um entrave político-administrativo.

Embora denominados entraves na situação da fronteira estudada, podem ser resolvidos com soluções que já foram adotadas no Brasil e no exterior:

- Na fronteira brasileira com o Uruguai, na base de um marco regulatório, foram fixados acordos na área de saúde e trabalhista.

- Na França, os Eurodistritos,
- Na Europa, as políticas de coesão baseadas no direito comunitário do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT).
- No MAP, uma estrutura administrativa não governamental.
- Nas próprias áreas urbanas de Ponta Porã, a inovação do PARLIM e na revitalização da linha da fronteira, as municipalidades se uniram em torno de um projeto comum.

Portanto, a discussão, análise e identificação das demandas locais devem ser a base de uma interessante e rica expressão municipalista para uma agenda nacional não propositivamente impositiva “de cima para baixo”, mas decididamente voltada à integração das cidades e espaços binacionais, tornando-se importantes conteúdos para os acordos diplomáticos futuros, se assim for o caso.

A responsabilidade do pensar e agir democratizada pela participação popular garantirá respeito à cidadania, à liberdade e à vida com qualidade para os cidadãos.

O ex-governador Juan Bartolomé Ancho Ramíres (2012), ao ser questionado em entrevista a respeito da sua opinião sobre a gestão compartilhada, explicitou:

Eu gostaria de colocar primeiro a questão do problema da dengue, da febre aftosa. O que adianta você vacinar no Brasil, colocar tanque na fronteira, o gado vai passar, vai pastar. Alguém vai comer uma carne no Brasil, vai passar para o Paraguai e o Paraguai para o Brasil. Quando tiver um problema de um surto de aftosa tem que ter os governos a possibilidade de fechar a fronteira, mas que seja uma questão que possa ser submetida aos líderes locais. Não aguardar que o exercito mande um tanque, que venha o pessoal da Embrapa, do Iagro, representantes do governo federal de Brasília. Eles não conhecem ninguém aqui (não conhecem a realidade local fronteiriça). Nós temos que chegar em um ponto que a melhor gestão compartilhada não vai ser entre os governos federais do Brasil e do Paraguai. Vai ser entre os municípios e os governos vizinhos que chegam em um ponto que os nossos acordos tenham validade nacional. Porque pode sentar o governador de Mato Grosso do Sul e os vizinhos dele os governadores dos departamentos de Alto Paraguai, Canindeyú e Amambay. Podem sentar, planejar, fazer todo o possível. Mas a questão limítrofe é independente dos chanceleres, ministros das relações exteriores dos dois países. Não tem validade os nossos acordos. É necessário chegar em um ponto que esses dois governos possam ter mais autonomia e possam gerir esses acordos para que tenham validade. Eu vejo num futuro próximo que isto vai ser realidade.

A dinâmica fronteiriça, a princípio, e especialmente a urbana, necessita, de forma imperativa, que os governos locais determinem a sua agenda de integração, que é, na verdade, uma proposta de uma “Cidade Binacional”, considerando um modelo territorial desejável para ambas as cidades e definindo um marco institucional adequado para a gestão do território, ressaltando a importância na relação campo-cidade nas interlândias regionais.

A integração em termos do desenvolvimento urbano dos municípios só se efetivará com a formulação e adoção de instrumentos de gestão compartilhados.

Os grandes planos nacionais ou iniciativas governamentais isoladas levadas a efeito na história oficial de integração do MERCOSUL, pela via do mercado e do comércio, mesmo que identificados alguns consensos, fortaleceram, no máximo, as empresas transnacionais e algumas elites locais e regionais que se deixam algo na região fronteira são efeitos nem tão edificantes da passagem de mercadorias e serviços.

As riquezas geradas desse processo produtivo e de circulação de mercadorias impactam as matrizes centrais enquanto a periferia mais extrema dos países, especialmente na América do Sul, é território de menores índices de desenvolvimento humano, embora os locais com criatividade e dedicação cidadã minimizam os efeitos perversos do histórico isolamento. Tal situação se estende, consideravelmente, aos 588 municípios da faixa de fronteira com população em torno de dez milhões de habitantes.

Ressalta-se que, no caso do Brasil, os recursos do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), destinados à faixa de fronteira, param na linha, quando deveriam, para conseguir eficácia, estender-se à malha urbana da cidade-gêmea, sendo um instrumento de integração e não de interrupção fomentando assimetrias.

É preciso construir uma nova etapa na relação bilateral Brasil-Paraguai. Essa mudança de enfoque deverá considerar a participação efetiva da comunidade envolvida, ou seja, da população em geral. As demandas locais devem agregar a percepção de todas as lideranças, incluindo as informais, envolvendo formadores naturais de opinião, tipologicamente identificados nas cidades, nos aspectos culturais, na educação, saúde, transporte, religiões, comunicação, os comitês de fronteira e todas as expressões em suas áreas de atuação profissional.

As ações de planejamento e gestão compartilhada, ao serem participativas, ampliam as possibilidades de atuação e influenciam a população local na conquista da boa governança, que se tornam algumas dos requisitos necessários para o desenvolvimento sustentável.

As assimetrias existem na exata medida da inexistência de decisões políticas dos governos nacionais ou de decisões contidas nos governos municipais.

Chega o tempo em que a fronteira deve ser um novo lugar, o melhor espaço para se viver, para o desenvolvimento da cidadania universal, um local de solidariedade e de fraternidade, tendo como pano de fundo a liberdade que se integrará ao contrário do mercado, de viés competitivo, que, como muros, dividem. A periferia, no mundo atual, continuará a dar lições ao centro sempre frágil por suas imposições.

A gestão compartilhada na fronteira, além do perfil democrático, compartilha responsabilidades, esperanças e público-alvo. Não divide. A democracia do planejamento participativo fortalece a sinergia local originada em especial do clima de expectativas (sonhos), controle e percepção (realização) das ações comprometidas dos Estados-Nação.

Para finalizar, existem fronteiras na vida de todos os cidadãos do mundo. É fundamental que comecemos a ignorá-las com sabedoria.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, José Lindomar C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2010.
- ALMEIDA, Rubem Ferreira Thomaz de; MURA, Fabio. **Povos indígenas no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/guarani-kawioa/549>>. Acesso em: 29 mar. 2013.
- AMARAL, Artur Bernardes do. **A tríplice fronteira e a guerra ao terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.
- BANDUCCI JÚNIOR, Álvaro. Políticas regulatórias nacionais e sua influência sobre práticas ilícitas na fronteira Brasil-Paraguai no final do séc. XIX. In: ENCONTRO DE HISTÓRIA DE MATO GROSSO DO SUL. 11., 2012, Campo Grande. **História e diversidade**: ensino e pesquisa nas fronteiras. Campo Grande, MS: UCDB, out. 2012.
- BASSEGIO, Luiz. Reflexões a partir do Fórum Social das Migrações. **Agencia Latinoamericana de Información Online - ALAI**. Brasil, mar. 2005 Disponível em: <<http://alainet.org/active/7901&lang=es>>. Acesso em: 25 nov. 2011.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3. t. 1.
- BECKER, Berta. **Significância contemporânea da fronteira**: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia Brasileira. In: AUBERTIN, Catherine (Org.). **Fronteiras**. Brasília: Editora da UnB; Paris: Orstom, 1988.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1983.
- BENITES, Sacha Anibal Cardona. **A la sombra de los perobales**: historia del poblado de Punta Porã: genesis de dos ciudades: 1870-1902. Impresión: Imprenta Salesiana, 2008.
- BITTAR, Marisa. **Mato Grosso do Sul**: a construção de um estado. Campo Grande: Editora UFMS, 2009. 2 v.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Caçais. São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 1318 p. 2 v.
- BRASIL. Agência Nacional de Águas et al. Implementação de práticas de gerenciamento integrado de bacia hidrográfica para o Pantanal e Bacia do Alto Paraguai ANA/GEF/PNUMA/OEA: Programa de Ações Estratégicas para o Gerenciamento Integrado do Pantanal e Bacia do Alto Paraguai: síntese executiva. Brasília: TDA Desenho & Arte Ltda., 2004. 64p. Disponível em: <http://archive.iwlearn.net/www.ana.gov.br/www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/ProgramasProjetos/docs/Sintese_Pantanal_Port.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1989. 200p.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 fev.2007, n. 37. Seção 1.

_____. Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010. Promulga o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jul. 2010. p. 1.

_____. Força Aérea Brasileira. **Sistema de Vigilância da Amazônia**. Brasília, DF: FAB/SIVAM. 2011. Disponível em: <<http://www.freepages.military.rootsweb.ancestry.com/~otranto/fab/sivam.htm>>. Acesso em: 19 set. 2011.

_____. Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 out. 1977, p. 13729.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 jan. 1997. p. 470. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Ministério da Integração Nacional. Câmaras de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Grupo de Trabalho Interministerial-Programas de Desenvolvimento Regional. **Ação integrada de desenvolvimento regional**. Brasília: MIN, 2006. 200 p.

_____. _____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: MIN, 2010. 139 p.

_____. _____. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: MIN; UFRJ, 2005. 416 p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **A nova política de fronteiras**. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1967.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Grupo de Trabalho Interministerial**. Brasília, DF: MMA, 2006.

BUARQUE, Daniel. **Nascidos das cinzas**. Folha de São Paulo, São Paulo, p. 4, 23 jul. 2006. Caderno Mais.

CANCIO, Marcelo. **Televisão fronteiriça**: TV e telejornalismo na fronteira do Brasil e Paraguai. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011.

CANDIA, Ana Cristina Espínola. Entrevista pessoal gravada com a diretora da escola municipal Ramiro Noronha, em Ponta Porã. Ponta Porã, MS, nov. 2012.

CASTRO, Therezinha de. **América do Sul**: vocação geopolítica. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1997.

CECEÑA, Ana Esther. Hegemonia x utopia. Entrevista concedida a Patrícia Bonilha, assessora de comunicação da Rede Brasil sobre IFMs. Tradução de Gabriel Strauman. Brasília: **Revista Conta Corrente**, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, p.18, nov. 2009.

COELHO, Pedro Mota Pinto. **Fronteiras na Amazônia**: um espaço integrado. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec; EDUSP, 2008. 352 p.

_____. **Política e território em tempos de mudanças globais**. Tese (Livre Docência)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

COURLET, Claude; AZEVEDO, Beatriz. **Identidades em uma zona de fronteira**: a região do Prata no período colonial. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/h4-03.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2011.

CUISINIER-RAYNAL, A. La frontiere au Perou entre front set synapses. **L'Espace Geographique**, v. 3, p. 213-229, 2001.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora USP, 1999. 352 p.

DGEEC-Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Censo**. Assunção, PY, 2002.

DOMINGUEZ, Luís; VENADE, Nuno. **As euro-regiões e o futuro da Europa**: o modelo da euro-região Galiza-Norte de Portugal. Porto, 2004.

DORFMAN, Adriana; ROSÉS, Gladys Teresa Betencourt. Regionalismo fronteiriço e o Acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.) **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005. p.199-228.

FERNANDES Fernando; WOJCIECHOWSKI, Guilherme. **Muro na Ponte da Amizade gera discórdia na imprensa**. Brasil/Paraguai, 12 mar. 2007. Disponível em: <<http://sopabrasiguiaia.blogspot.com.br/2007/03/muro-na-ponte-da-amizade-gera-discrdia.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

FOUCHER, Michel. **Fronts et frontières**: un tour du monde géopolitique. France: Fayard, 1991. 692 p.

GARZON, Luis Fernando Nóvoa. Imperialismo de aluguel ou sub-imperialismo: tupi *or not* tupi? **Revista Conta Corrente**, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Brasília, p.8, nov. 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 207 p.

GÓES, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas**: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. Brasília, DF: IRPI, 1991.

GOIRIS, Fabio Anibal. **Descubriendo la frontera**: historia, sociedad y política en Pedro Juan Caballero. Pedro Juan Caballero: Ipag, 1999.

GONÇALVES, Alfredo José. **A mobilidade humana e a globalização**: fenomenologia e desafios. Instituto Migrações e Direitos Humanos Online - IMDH. Brasília, out. 2005. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/textoseartigos.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

GOYCOCHÊA, Castilhos. **Fronteiras e fronteiros**. São Paulo: Editora Nacional, 1943. 298 p. v. 230 (Série Brasileira, 3).

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios a multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400 p.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. **A mobilidade das fronteiras**. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2006. 322 p. (Coleção Humanitas).

HOUSE, J. The frontier zone: a conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 456-457, 1980.

IBGE. **Censo demográfico**: 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IIRSA-**Iniciativa para integração da infraestrutura sulamericana**: planejamento territorial indicativo: carteira de projetos IIRSA. [s.l.]: IIRSA, dez. 2004.

JESEK, Pavel; EGUIVAR, Juan Carlos Corminola. **Cartilha Seminário OT MAP**. [s.l.]: MAP, 2006.

KELLERMAN, Aharon. Transitions in the meanings of frontiers: from settlement advance to regional development. **Journal of Geography**, v. 96, p. 230-234, set./out. 1997.

KLEINK, Maria de Lourdes Urban et al. O paraíso dos outros. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n. 88, p. 23-36, maio/ago. 1996.

LUZ, Nícia Villela. F. J. Turner e a tese da fronteira americana: a propósito de The Frontier in Perspective. **Revista de História**, São Paulo: USP, n. 52, p. 525-534, 1962.

MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Silvia; BÉLIVEAU, Verónica G. (Org.). **A tríplice fronteira**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul americana. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Continente em chamus**: globalização e

território na América Latina. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 245-281.

_____. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, ano 5, n. 8, jan./jun. 2000.

_____. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, Tania et al. (Org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros/Secção Porto Alegre, 1998.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da Pátria**: imaginação geográfica e política no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista; Moderna, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARIRRODRIGA, Jorge. **Brasil levanta uma cerca em sua fronteira com o Paraguai**. Buenos Aires, 10 abr. 2007. Disponível em: <<http://adrenaline.uol.com.br/forum/geral/142783-brasil-levanta-cerca-sua-fronteira-paraguai.html>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1997.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 13.303, de 22 de novembro de 2011. Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. **Diário Oficial**, Campo Grande, MS, n. 8.073, 23 nov. 2011, p. 1-2. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/f4a19fc306a53b49042579510040bf66?OpenDocument>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. **Plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira/MS**. Campo Grande, MS, dez. 2012 (?).

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia. **Estudo da dimensão territorial do estado de Mato Grosso do Sul**: regiões de planejamento. Campo Grande, MS, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.semec.ms.gov.br/control/ShowFile.php?id=108323>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

MATTOS, Carlos de Meira. **Brasil**: geopolítica e destino. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979. 151 p.

_____, Carlos de Meira. **Geopolítica e teoria de fronteiras**: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MELIÁ, Bartolomeu et al. **Guarani Retã 2008**: povos guarani na fronteira: Argentina, Brasil e Paraguai. 2008. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/caderno_guarani_20%portugues.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2013.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997. 300 p.

METROPLAN (RS)/DNA (UY). **Plano de desenvolvimento urbano conjunto Santana do Livramento e Rivera**. Porto Alegre: METROPLAN, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **A realidade dos homens retirados do trabalho escravo um ano depois:** o caso das fazendas Bodoquena, Pitangueiras e Rosemary no Estado de MS: relatório final. Gestão e execução IBISS/CO. Mato Grosso do Sul. 2012. Disponível em: <http://www.prt24.mpt.gov.br/site/includes/docs/comunicacao/artigos/relatorio_a_realidade_de_dos_homens_retirados_do_trabalho_escravo.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2013.

MIYAMOTO Shiguenoli. O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, p. 83-98, jun.1999.

MONTE-MOR, Roberto Luís deMelo. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo.** Belo Horizonte: UFMG/Cedepar, 2006. 14p. (Texto para Discussão; 281).

MORAES, Antonio Carlos R. **Bases da formação territorial do Brasil:** o território colonial brasileiro no longo século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.

_____. **Ratzel.** São Paulo: Ática, 1990.

MORIN, Edgar; NAIR, Sami. **Uma política de civilização.** Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história.** Tradução Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1982. 6211 p.

NOIN, Daniel. **La France des régions.** Paris: Armand Colin, 2005. 96 p. (Série Géographie, collection Synthèse, 106).

ODEH, Musa Amer. Construir a paz, e não muros. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 out. 2003. Caderno Opinião.

OLIVEIRA, Marcelino Nunes de. Entrevista pessoal gravada com o ex-vereador de Ponta Porã. Ponta Porã, MS, set. 2012.

_____. **PARLIM:** Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração. Dourados: Nicanor Coelho Editor, 2006.

PALAVIZINI, Roseane. **Planejamento e gestão do ambiente:** percepção complexa e atuação transdisciplinar. 2005. Disponível em: <http://www.sead.ufsc.br/bibliotecas/upload/6_planejamento_e_gesto_do_ambiente_percepcao_complexa_e_atuacao_transdisciplinar.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2010.

PEREIRA, Jacira Helena do Valle. Violência simbólica em escolas de fronteira: em questão as diferenças étnico-culturais. **Educação & Linguagem**, Revista do Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Humanidades e Direito, São Bernardo do Campo, v.14, n. 23,24, p.45-56, jan.-dez. 2011, Metodista.

PEREZ, Isidro Zarate. Entrevista pessoal gravada com o Chefe do Corpo de Bombeiros de Pedro Juan Caballero. Pedro Juan Caballero, PY, set. 2012.

PETERS, Dirk. Entrevista: Agrupamentos europeus de cooperação territorial. **Revista Inforegio**, n. 24, p. 8-10, dez. 2007.

PONTA PORÃ. **Lei nº 31, de 10 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Ponta Porã. Ponta Porã: Prefeitura de Ponta Porã, 2006. p.9.

_____. Lei nº 84, de 3 de julho de 2012. **Diário Oficial**, Ponta Porã, 4 jul. 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. 269 p. (Série Temas/Geografia e política; v. 29).

RAMIRES, Juan Bartolomé Ancho. Entrevista pessoal gravada com o ex-governador do Departamento de Amambay. Pedro Juan Caballero, PY, maio 2012.

REALE, Miguel. A estrutura jurídica de Itaipu. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 69, fasc. 1, p. 255-266, 1974.

RENARD, Jean Pierre; PICOUET, Patrick. Frontières et territoires: six exemples d'effet frontier. **Revista La Documentation Française**, Paris, n. 7016, p.7, abr.1993. Le Dossier.

ROMERO, Olga. Entrevista pessoal gravada com a diretora da Escola e Colégio Defensores del Chaco em Pedro Juan Caballero. Pedro Juan Caballero, PY, set. 2012.

RUCKERT, Aldomar A. A região transfronteiriça do Reno superior Strasbourg & Ortenau: relatos e observações de campo entre a França e a Alemanha. In: **CONFINS**, Crônicas e trabalhos de campo, v.16, n. 16, 2012.

SANT'ANNA, Fernanda Melo. As instituições internacionais e a gestão compartilhada dos recursos naturais transfronteiriços. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., **Anais...** Brasília, jun. 2008.

SANTOS, Milton. Os limites da globalização: depoimento. **Revista de Arquitetura & Urbanismo**, São Paulo, n. 71, p.57-59, abr./maio 1997.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **Brasil território e sociedade no início do século 21**. São Paulo: Record, 2001.420 p.

_____. **O país distorcido: o Brasil a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002. 221p.

SCHAFFER, Neiva Otero. Globalização e espaço latino-americano. In: SCARLATO, Francisco Capuano; SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; ARROYO, Monica. **A urbanização na fronteira meridional e o projeto de integração regional**. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1997. p.149-159.

_____. Globalização e fronteira. In: CASTELLO, Iára Regina (Org.) et al. **Práticas de integração nas fronteiras: temas para o Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, Instituto Goethe/ICBA, 1995. p. 79-96. (Diálogos Brasil-Alemanha nas Ciências Humanas, 7).

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981. 273 p. (Coleção Documentos Brasileiros, 190).

_____. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). **Continente em chamás: globalização e território na América Latina**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 287 p.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Entrevista:** Mercosul deixa de ser um projeto centrado no Cone Sul. Carta Maior, 5 ago. 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20666>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2003. 906 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 560 p.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **A questão da classificação das fronteiras.** Rio de Janeiro: Grupo Retis, 2002.

STRAUSS, Claude Lévi. **Tristes trópicos.** Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 400 p.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A fronteira, as cidades e a linha.** Campo Grande: Editora UNIDERP, 2004. 100 p.

TORRINHA, Francisco. **Dicionário latino português.** Porto, 1942. p. 349.

TURINO, Célio. **Ponto de cultura:** o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

TURNER, Frederick Jackson. **The frontier in american history.** New York, 1935.