



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A (TRÍPLICE) FRONTEIRA E O ORDENAMENTO TERRITORIAL NA BACIA DO PRATA

Camilo Pereira Carneiro Filho (UFRGS) - caedre@ig.com.br

Doutorando em Geografia pela UFRGS, Mestre em Geografia pela UFRJ

Aldomar A. Rückert (UFRGS) - aldomar.ruckert@gmail.com

Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Programa de Planejamento Urbano e Regional e do Departamento de Geografia da UFRGS

Introdução

Para toda e qualquer sociedade com organizações sociais e políticas complexas controlar o território é uma questão fundadora. No caso do Estado moderno, a centralidade territorial do poder político só passou a vigorar depois da submissão e do controle sobre o território (CASTRO, 2005). O cenário da escala nacional como construção histórica, sociopolítica e econômica imputa o controle dos preços fundamentais da economia, o comando sobre os instrumentos regulatórios, sobre o sistema normativo e instituições, o que pressupõe um espaço minimamente refratário, circunscrito e protegido através de suas fronteiras (BRANDÃO, 2007).

Na vasta obra que deixou acerca do Orientalismo e do fluxo de informação entre as culturas, Edward Said chama atenção para o fato de que as fronteiras nunca obedecem a limites geopolíticos, mas antes de mais nada estão nas possibilidades de reinvenção e remapeamento incessante das chamadas geografias imaginativas (GREINER, 2005). As fronteiras constituem uma das mais importantes relações entre o Estado e o território, assim como as relações interestatais (COSTA, 2008). O estudo das fronteiras e limites é tido como ramo da Geografia Política. Em sentido geral as duas palavras são usadas como sinônimos: “fronteira internacional” significa, muitas vezes, na linguagem dos políticos, historiadores e outros, “limite internacional”. A explicação dessa intercambialidade pode estar no fato de que até bem pouco tempo os limites dos Estados, com algumas exceções, eram mal definidos em virtude da falta de um conhecimento mais detalhado do terreno e da deficiência ou até mesmo ausência de uma representação cartográfica adequada. No entanto, face à evolução dos métodos de investigação e cartografia e com a evolução do Estado em sua forma atual, a grande maioria dos limites encontra-se, hoje, não somente claramente definida como precisamente demarcada no solo (MOODIE, 1965).

Durante a Guerra Fria, os limites impostos pelos blocos capitalista e socialista minaram o conceito de limite territorial entre as nações (dentro de cada bloco). O desenvolvimento de novas tecnologias e as economias de escala promoveram crescente valorização do espaço e induziram a utilização plena e racional dos territórios nacionais. A antiga noção de território perdeu seu significado e a noção de espaço passou a ser valorizada. Perante essa conjuntura, o poder do Estado no plano interno se acentuou, sendo a ele imputado o papel de mediador entre os interesses internacionais e o espaço nacional. Na periferia do sistema, no chamado Terceiro Mundo, o Estado tem a função de viabilizar e regular a penetração das transnacionais por meio da transferência subsidiada de tecnologia e da produção do espaço (BECKER, 1983).

Nos tempos atuais, o antigo significado imperialista das fronteiras perdeu-se quase por completo devido à força do movimento econômico que pouco tem respeitado os rígidos limites fronteiriços (COSTA, 2008). Não é possível pensar o corrente processo de transformação das fronteiras sem analisar, ao mesmo tempo, o processo de transformação dos territórios nacionais. O progresso das tecnologias de informação impulsiona e dissemina essa tendência ao viabilizar que as etapas da produção sejam alocadas em diferentes países e monitoradas desde um centro de decisão que muitas vezes situa-se em outro continente. As empresas-rede atravessam os territórios nacionais com variados graus de intensidade e articulação, facilitando assim a configuração de redes de lugares, de cidades, de distritos, ou seja, de espaço reticulado (RAFFESTIN, 1980), no qual o meio técnico-científico informacional, ainda que se manifeste pontualmente, assegura o funcionamento dos processos interligados que garantem uma produção e circulação mundializadas. Essas são determinadas pelos lugares privilegiados – as megalópoles do Hemisfério Norte – que concentram o poder mundial e exercem funções de comando em relação aos processos de produção e de valorização do capital. Nas palavras de Arroyo:

Lugares diversos, com tempos diversos, organizam-se em forma hierárquica, aprofundando um movimento que, ao mesmo tempo que inclui/soma algumas áreas do planeta, exclui/marginaliza outras. A manifestação mais evidente desse processo é a consolidação de um poder mundial geograficamente concentrado. A extensão do meio técnico-científico informacional junto ao crescimento sem precedentes do comércio, das finanças e do investimento estrangeiro desenrolam-se notoriamente em torno de um mega-espaço formado pela tríade: Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. A imensa expansão transnacional do capital privilegiou esses centros, articulando uma economia multipolar (ARROYO, 1998).

No âmbito das mudanças que vêm afetando o cenário mundial nos últimos decênios, estão inseridas as tentativas de criação de mercados ampliados através da integração regional, isto é, da formação de blocos de países vizinhos. O interesse associativo destes esquemas de integração, ou seja, a tendência à chamada regionalização não pode ser classificada como excludente ou contraditória ao processo de globalização. Pelo contrário, ambos decorrem da necessidade que o processo de acumulação impõe às economias nacionais na direção de uma ampliação ininterrupta do espaço de realização das mercadorias (ARROYO, 1998). O MERCOSUL é um exemplo dessa tendência em curso nos tempos atuais.

Em um cenário mundial, que está organizado em grandes espaços econômicos, um país como o Brasil busca o caminho para o desenvolvimento e a conquista de um lugar de destaque no sistema mundo a partir do MERCOSUL e também da IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana

–, com a eliminação de barreiras fronteiriças para a constituição e estruturação de um mercado ampliado e o adensamento dos fluxos (de pessoas, mercadorias, comunicações e serviços) como um todo. No entanto, a reacomodação das economias nacionais implica em mudanças na legislação. No campo da integração, as fronteiras devem deixar de ser vistas como o último limite (no sentido da segurança da pátria) para serem contempladas como o espaço de relações econômicas e sociais, onde se confundem povos sob um novo conceito de soberania e com o fortalecimento da identidade nacional para o desenvolvimento de uma identidade regional (BETANCOR, 1994).

O limite e a fronteira

O limite pode ser entendido como uma linha divisória abstrata passível de ser visualizada somente através de marcos de fronteira. Foi a necessidade de se delimitar os Estados que deu origem ao limite. Tendo em vista os papéis desempenhados no sistema interestatal, do ponto de vista formal, os limites internacionais definem o perímetro máximo do controle exercido pelos governos centrais, constituem um fator de separação entre unidades territoriais e possuem um caráter legal cuja legitimidade é dada por leis internacionais, mas fundamentalmente pelos integrantes do próprio Estado. O limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for a sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o sistema interestatal em seu conjunto (MACHADO, 2005).

No que tange ao sistema de Estados nacionais, os limites possuem a função de filtrar os fluxos internacionais. Nesse sentido, eles podem ser mais ou menos permeáveis, havendo até mesmo a possibilidade de que eles sejam dissolvidos em razão de determinados intercâmbios – em função dos sistemas jurídicos internos que regulam as políticas aduaneiras, migratórias, sanitárias, etc. De acordo com Raffestin, o limite internacional é uma convenção ratificada por acordos diplomáticos que circunscreve “uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam as atividades de uma sociedade política”; sendo assim uma convenção que afirma a coesão interna do território sob o controle de um poder central. A configuração linear dos limites do Estado denota, sobretudo, uma informação e o enquadramento de uma apropriação política do espaço, sendo um dos objetos geopolíticos por excelência (RAFFSETIN, 1980).

No contexto que presidiu a formação dos estados nacionais, as zonas e lugares de contato foram encarados como áreas potencialmente dissidentes, daí o esforço dos Estados em fazer coincidir no plano conceitual e material o limite com a fronteira. É interessante lembrar que a noção de fronteira é historicamente anterior à

noção de limite. Na concepção clássica da Geografia Política e da Geopolítica, a noção de fronteira está associada às “estruturas espaciais elementares, de forma linear ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-nação.

Segundo Foucher, as raízes da palavra fronteira têm uma conotação militar, remontando as fortificações situadas nas extremidades de reinos em guerra no período medieval (MACHADO, 2006). Contudo, a fronteira também pode ser classificada como zona de contato entre domínios territoriais distintos. Também nesse caso, o sentido do contato foi historicamente associado às disputas territoriais. O historiador francês George Duby elaborou um significado para as zonas de fronteira que ia além do caráter defensivo e da reivindicação territorial. Nessa nova concepção, as fronteiras seriam vistas como lugares de junção, onde se defrontam as áreas culturais. As fronteiras seriam ainda lugares privilegiados onde se efetuam as confrontações, os empréstimos, as experiências, constituindo “zonas de particular fecundidade” (MACHADO, 2006).

Uma outra concepção da palavra fronteira a relaciona com os limites das zonas de povoamento, que podem ser encontradas em várias partes do mundo, como analisa Gottmann:

Na maior parte das línguas existe uma palavra para designar as populações situadas ao longo do limite às quais são atribuídas características específicas que não se aplicam às pessoas situadas no interior do mesmo território: frontiersmen, frontaliers, Grenzleute. Isto significa que em todas estas línguas a fronteira conota um conceito de zona povoada e não um conceito de linha geométrica (GOTTMANN, 1973).

Não obstante o significado da palavra fronteira como área, sua função de limite, de demarcação de território é de suma importância para a existência do Estado-nação moderno. Marcel Mauss corrobora tal afirmação quando afirma que:

...entendemos por nação uma sociedade material e moralmente integrada a um poder central estável e permanente, com fronteiras determinadas e uma relativa unidade moral, mental e cultural dos habitantes, que aderem conscientemente ao Estado e às suas leis (ORTIZ, 1996).

A demarcação do território propicia o exercício das funções legais, de controle e fiscal. De acordo com as funções das quais foi investida a linha fronteira recebe distintos significados. A função legal delimita uma área onde prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regem a existência e as atividades de uma sociedade política. A função de controle tem como dever fiscalizar a circulação das pessoas, dos bens e da informação. A função fiscal, ao longo dos tempos, assumiu o

papel de instrumento de política econômica através do protecionismo, no entanto, sua importância foi diminuída face à liberalização das trocas. A função ideológica disfarça os conflitos armados potenciais, e por fim a função militar mostra-se ambígua, haja vista que só pode ser assumida dentro de um contexto estratégico convencional. Além disso, é preciso lembrar que seu significado foi esvaziado, em grande parte, devido ao surgimento dos armamentos modernos (RAFFESTIN, 1980).

O estabelecimento da fronteira entre dois países é na prática, a territorialização dos Estados nacionais. Além da demarcação do território e do conjunto de leis que irão regê-lo, uma cultura, uma língua e uma identidade nacional recairão sobre a população que habita o território fronteiriço. Sendo assim, é possível afirmar que nacionalidade é, idealmente, uma identidade ancorada no território; nacionalidade é também territorialidade (DORFMAN, 2008). De acordo com a política de governo do Estado-nação a fronteira é manipulada como um instrumento para comunicar uma ideologia (RAFFESTIN, 1980).

A fronteira delimita o território, marca o espaço de sobrevivência, o espaço de força. É este o espaço defendido, negociado, cobiçado, perdido, sonhado, cuja força afetiva e simbólica é grande (MEDEIROS, 2009).

Segundo Raffestin, o limite é um conjunto cuja fronteira é um subconjunto. Sendo estranha a ideia de que apenas a fronteira apresente conotação política, uma vez que todo limite está imbuído de uma. O limite é a expressão direta ou indireta de uma manifestação coletiva (RAFFESTIN, 1980). No mundo globalizado dos dias atuais, os limites se modificam, já não possuindo as características de tempos passados. O que se percebe hoje é que em determinadas regiões do globo, as áreas de fronteira, que em outros tempos eram vistas como áreas de defesa perante o inimigo externo, sofrem cada vez mais a interferência de poderes distantes, situados nas capitais nacionais.

O advento dos blocos regionais de comércio no final do século XX deu um novo enfoque às regiões de fronteira. De locais distantes e esquecidos pelos centros de decisão dos países, as regiões de fronteira passaram a adquirir importância cada vez maior nesse cenário de integração regional. Encontram-se hoje em uma posição central dentro das novas regiões formadas pela união de Estados vizinhos. No caso do MERCOSUL, a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai está inserida no atual processo de integração sul-americano, sendo atravessada pelos eixos da IIRSA, além de possuir um papel relevante dentro do território que poderia ser uma espécie de *Heartland*¹ sul-americano.

Os trans-territórios e as novas faces da palavra fronteira

Apesar do antigo sentido de “separação” da palavra fronteira ainda permanecer válido nos dias atuais, essa separação se faz de forma um pouco diferente. Se antes os Estados nacionais eram divididos por limites entre áreas regidas por diferentes poderes e leis, hoje, grandes modificações nas relações entre os países soberanos podem ser percebidas. A situação hoje vivida pode ser melhor compreendida nas palavras de Milton Santos:

Caminhamos ao longo dos séculos, da antiga comunhão dos lugares com o Universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território. Nesse longo caminho, o Estado-nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e o Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais (SANTOS, 1994).

Dentro do atual contexto de globalização, as políticas neoliberais deixam suas marcas. Elas influenciam as disputas e ressignificações do conceito de território, principalmente porque passaram a utilizar o conceito como forma de dominação, o que provoca reações de resistência (FERNANDES, 2009). Hoje, novos recortes podem ser visualizados além da antiga categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território através daquilo que Milton Santos batizou de horizontalidades e verticalidades. Enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, conectados por todas as formas e processos sociais, as horizontalidades seriam os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial (SANTOS, 1994).

Há que se destacar que o destino das nações é diverso – complementar ou antagônico, dominante ou dominado, refletido na divisão centro-periferia. Apesar disso, cada uma delas se configura em um núcleo de irradiação. A nação define um espaço geográfico dentro do qual se realizam as aspirações políticas e os projetos pessoais. Sendo assim, o Estado-nação não é apenas uma entidade político-administrativa; mas constitui uma instância de produção de sentido (ORTIZ, 1996).

Hoje, o Estado e seus aparelhos (burocráticos e políticos) intervêm sem parar no espaço e se servem do espaço instrumental para intervir em todos os níveis e em todas as instâncias da economia. Dessa forma, a prática social (global) e a prática política tendem a se reunir na prática espacial, ganhando assim uma coesão, ou mesmo uma coerência lógica (LEFEBVRE, 1974).

Nas décadas de 1980 e 1990, a evolução do comércio internacional foi marcada pela tensão entre duas tendências aparentemente contraditórias: de um lado

a crescente liberalização do comércio; de outro, uma variedade de projetos de governo que deram início a blocos de comércio. A mais importante dessas áreas de comércio criadas foi a União Européia, mas a tendência de regionalização da economia mundial estava presente em outras áreas do mundo, como ficou evidenciado pela Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), no Conselho Econômico da Ásia-Pacífico (APEC) e pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essa tendência, juntamente com as persistentes práticas protecionistas que vigoravam através do mundo, principalmente no Sul e no Sudeste asiáticos, levaram um expressivo número de acadêmicos a sugerir a noção de economia global regionalizada (CASTELLS, 1996).

Essa nova realidade da economia mundial deu origem a áreas transnacionais que passaram a ser dirigidas de acordo com novos arranjos político-econômicos. Muitos territórios passaram a ficar sob influência de poderes multiescalares, cujos centros de decisão se localizam, por vezes, a muitos quilômetros de distância. Os novos conjuntos de territórios nacionais compreendidos como espaços de governança em diversas escalas recebem o nome de *trans-territórios*. Neles, além dos espaços de governança existem outros tipos de territórios, como as propriedades privadas comunitárias ou capitalistas que geram conflitos na disputa pelos projetos de desenvolvimento e de sociedade. Tais conflitos, por sua vez, produzem territorialidades de dominação (FERNANDES, 2009).

No caso do Brasil, a política externa do governo Lula caracterizou-se por possuir como foco a integração do país com as demais nações sul-americanas, fato que pode ser comprovado através dos projetos que o Estado brasileiro vem promovendo junto a seus vizinhos. Tais projetos estão inseridos no âmbito da IIRSA. A Iniciativa para a Integração Regional Sul-americana surgiu na Cúpula de Presidentes da América do Sul, que ocorreu em Brasília no ano 2000. Tendo sido lançada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a IIRSA possui como meta a abertura de doze corredores transoceânicos que cruzarão a América do Sul. Essa iniciativa constitui um projeto de integração física dos países da América do Sul e pode ser entendida como um processo multisetorial que visa o desenvolvimento e a integração dos setores de transporte, energia e telecomunicações dos Estados sul-americanos. O encontro ocorrido na capital brasileira teve a finalidade de estimular a organização do espaço sul-americano a partir da contigüidade geográfica, da identidade cultural, e dos valores compartilhados entre os países vizinhos (IIRSA, 2009).

É importante frisar que a postura do governo brasileiro no que tange à implantação da IIRSA contraria a antiga política de “cautela e precaução” dirigida aos países fronteiriços. Ao longo dos anos, os países sul-americanos implementaram

regimes específicos para suas áreas de fronteira, normalmente classificadas como “zonas ou faixas de segurança”. Vigorava no Brasil, até bem pouco tempo, a idéia de que a área de fronteira deveria ser protegida dos inimigos externosⁱⁱ (SEJAS, 2003).

Ao dar ênfase a uma política externa de aproximação, voltada ao subcontinente da América do Sul e não apenas ao MERCOSUL o governo do presidente Lula se distanciou das diretrizes de seu predecessor, que tinha como meta o fortalecimento do bloco regional. O reconhecimento pelo governo brasileiro da importância da implantação de infra-estrutura nas cidades situadas na Faixa de Fronteira, mais propriamente, nas cidades localizadas no limite internacional, foi um aspecto novo referente às políticas públicas. Nas zonas de fronteira as cidades possuem funções que as diferenciam das que estão situadas nas proximidades dos grandes centros de decisão. Os núcleos urbanos situados ao longo do limite internacional expõem bem essa diferença, principalmente os que estão dispostos aos pares, as chamadas cidades-gêmeas, onde de fato acontece o contato entre aglomerações urbanas de diferentes países.

O resultado das políticas determinadas pelo novo contexto de integração sul-americana é o surgimento de novos territórios ao longo dos limites internacionais. Territórios esses que por serem regidos por diferentes legislações, necessitando de tratados e acordos internacionais que regulamentem suas gestões. Até o momento, a implementação de projetos energéticos (gasodutos) e obras de infra-estrutura (estradas, pontes) têm modificado as relações sociais e econômicas nos territórios de fronteira. Os impactos já são sentidos pelas populações das cidades-gêmeas, que possuem pouco poder de intervenção nas decisões tomadas pelos chefes de governo dos Estados nacionais a que pertencem.

A Tríplice Fronteira

O aglomerado urbano composto por Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina) constitui a maior e mais importante cidade gêmea (na verdade um núcleo transfronteiriço trigêmeo de cidades) de toda a faixa de fronteira do Brasil. Ao analisarmos a construção histórica do território da Tríplice Fronteira surge o interesse em se estudar a história da região de fronteira e o cotidiano da população fronteiriça, que convive em meio a sistemas territoriais diferentes, sentindo as conseqüências de políticas decididas em locais distantes de seu espaço vivido (MACHADO, 2005). Curiosamente, apenas recentemente, após os atentados terroristas em Buenos Aires (à embaixada de Israel em 1992 e à AMIA em 1994) a região dividida pelos três países começou a ser visualizada como uma entidade internacional destacada das partes que a compõem (AMARAL, 2010).

No passado, a região da Tríplice Fronteira fez parte do território missioneiro e do paraguaio. Após a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864 a 1870) teve seus limites redefinidos, passando a ser compartilhada por Brasil, Argentina e Paraguai. Até o início das obras de Itaipu a região teve entre suas atividades econômicas de destaque o cultivo da erva-mate e o corte da madeira, tendo permanecido com uma diminuta densidade demográfica. É possível dizer que a história da região correspondente à Tríplice Fronteira divide-se em dois períodos: antes e depois da construção da usina hidrelétrica binacional de Itaipu. Dentre os muitos tratados firmados por Brasil, Argentina e Paraguai, o de Itaipu (que ditou as regras da construção e gerenciamento da usina) foi o responsável pelas maiores transformações territoriais e incentivou diretamente os processos de urbanização e povoamento das três cidades-gêmeas.

As cidades da Tríplice Fronteira sofreram diferentes impactos pós-Itaipu, o que se explica pelo fato da região possuir uma área circunvizinha heterogênea, que engloba: os pujantes estados da região Sul do Brasil; duas das províncias mais pobres da Argentina; e o Paraguai, país menos desenvolvido do MERCOSUL. Atualmente, o espaço ocupado pelas três cidades destaca-se pela presença do Parque Nacional do Iguaçu, onde estão localizadas as Cataratas, pela hidrelétrica de Itaipu (até o momento a maior central geradora de energia da Terra) e pelo pólo comercial de Ciudad del Este, um dos mais importantes do mundo, sendo comparável por muitos autores ao de Miami e ao de Hong Kong. A grande atratividade econômica da região faz com que a sua população flutuante supere a residente nas três cidades (MOURA, 1997).

A usina de Itaipu e a geopolítica do Prata

Brasil, Paraguai e Argentina compartilham uma longa história de relações triangulares. Por muito tempo a hegemonia regional foi uma questão chave e em muitos casos crucial para brasileiros e argentinos. Alguns militares estrategistas brasileiros atribuíram grande importância à região circunvizinha à Tríplice Fronteira, como atestam os trabalhos de Mário Travassos acerca da projeção continental do Brasil (MATTOS, 1977). Segundo o autor, a construção de uma infraestrutura continental de transporte seria uma estratégia geopolítica que asseguraria a influência do Brasil sobre seus vizinhos, uma vez que a ideia central era controlar a bacia do Prata. Essa ideia era embasada pela estratégia geopolítica que o Brasil havia posto em prática até então. Com o intuito de ocupar o território para garantir sua posse, em novembro de 1889, o governo brasileiro fundara a Colônia Militar de Iguassu na região que hoje corresponde ao oeste paranaense. Posteriormente, a criação do Território

Federal do Iguaçu, em 1943 (que seria extinto em 1946), compreendendo as porções ocidentais dos estados do Paraná e de Santa Catarina seria mais uma manobra geopolítica do governo brasileiro no sentido de assegurar o controle territorial e produzir um espaço social, revertendo a hegemonia argentina naquela região (ROSEIRA, 2006).

Na década de 1960, o Brasil implementou algumas medidas para consolidar sua influência sobre o Paraguai. Nesse sentido, promoveu a ligação rodoviária entre Assunção e o porto de Paranaguá, no litoral paranaense. Um convênio entre os governos dos dois países criou uma zona franca no porto, utilizada até hoje pelo Paraguai. Em 1964, Brasil e Paraguai inauguraram a Ponte da Amizade e em 1973 foi assinado entre ambos o Tratado de Itaipu, que solucionou as discussões de fronteira entre Brasília e Assunção (que haviam sido desencadeadas após a declaração de soberania do governo brasileiro sobre as Sete Quedas), aproximando mais o Paraguai da esfera de influência do Brasil (MENEGOTTO, 2004).

O acordo para a construção de Itaipu na fronteira brasileiro-paraguaia – nas proximidades da fronteira argentina – provocou um grande mal estar, azedando as relações entre Argentina e Brasil. Como resposta geopolítica à influência brasileira no Paraguai e nas províncias do nordeste argentino, Buenos Aires decidiu pela construção da hidrelétrica de Yacyretá na sua fronteira com o Paraguai (GRIMSON, 2002; ANDERSEN, 2008). Ainda dentro do cenário de disputa pela hegemonia no subcontinente, ao final da década de 1970 o governo argentino promoveu um recenseamento na província de Misiones (no nordeste do país) e descobriu que ali havia dez brasileiros para cada três argentinos. Esse fato motivou a expulsão de centenas de agricultores brasileiros.

Em contrapartida, o projeto racista do presidente Stroessner (que governou o Paraguai de 1954 a 1989) de substituir os camponeses de origem indígena por colonos descendentes de italianos e alemães – oriundos da região Sul do Brasil, que haviam sido expulsos de sua terra natal pelo processo de modernização da agricultura – fez com que um grande número de brasileiros passasse a viver em terras paraguaias. Estes viriam a ser chamados de *brasiguaios* (WAGNER, 2003). Naquele momento, a presença dos *brasiguaios* era tida pelo governo brasileiro como uma forma de proteção aos interesses do país que estava envolvido no projeto de construção da usina de Itaipu, para onde grande volume de recursos seria destinadoⁱⁱⁱ.

A construção da hidrelétrica de Itaipu foi um dos acontecimentos de maior relevância em toda a região da fronteira do Brasil. A obra consumiu milhões de dólares e também contribuiu de forma direta para a urbanização de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este^{iv} naquele período ainda com o nome de Puerto Stroessner. Hoje a usina de

Itaipu é a principal fonte de divisas para o Paraguai, além de fazê-lo auto-suficiente em energia e de ser responsável pelo fornecimento de 20% da energia consumida pelos brasileiros e por aproximadamente 92% da energia consumida pelos paraguaios. Entre 1973 e 1991, a usina viveu de empréstimos que ficaram para ser pagos em 50 anos, em virtude da garantia de que a energia tinha um comprador cativo, o Brasil. Com isso, até 2023, cerca de 75% do orçamento de Itaipu estarão comprometidos com o serviços da dívida (PINTO, 2009). Com a conclusão da obra em 1982, Foz do Iguçu e Ciudad del Este haviam recebido novos habitantes e transformado sua situação perante a organização econômica e social de Brasil e Paraguai, respectivamente (MENEGOTTO, 2004). O “efeito Itaipu” chegou a atingir Puerto Iguazú, que também foi impactada pelas obras da usina, mesmo com a Argentina não fazendo parte do empreendimento – a população da municipalidade passou de 3.001 habitantes no ano de 1970 para 31.515 moradores em 2001 (MOURA, 2010).

Até o início da década de 1980, momentos de tensão e distanciamento entre Brasil e Argentina haviam motivado a elaboração de geopolíticas de ambos os governos para assegurar uma área de influência no subcontinente. Hoje, com a mudança do antigo cenário de disputa no subcontinente para um cenário de parceria entre países vizinhos, brasileiros e argentinos trilham novos caminhos de cooperação e integração econômica. Uma análise das políticas territoriais em curso na América do Sul leva ao reconhecimento de uma nova geopolítica que está inserida no panorama das políticas espaciais de caráter internacional e de regionalização aberta, ou apenas de integração regional.

O fato da região da Tríplice Fronteira ser local de atuação de diversas organizações internacionais – com atividades lícitas e ilícitas –, faz com que a cooperação entre os países do MERCOSUL seja fundamental para a manutenção da ordem e do controle do território pelo Estado. O cenário contemporâneo da região da Tríplice Fronteira contraria as teses que defendem o enfraquecimento do Estado-nação e a perda de importância dos limites internacionais, a partir de um mundo *sem fronteiras* (OHMAE, 1996). O enfraquecimento do Estado e a falta de controle de suas fronteiras, por exemplo, deixariam muito mais instrumentos de poder ao alcance do crime organizado, facilitando uma atuação mais intensa de organizações criminosas em escala continental (PROCÓPIO, 2005).

O processo de integração na América do Sul

As iniciativas de integração na América Latina são antigas, a ALALC^v – Associação Latino-Americana de Livre Comércio – data de 1960. No entanto, uma integração realmente efetiva só veio a se materializar na década de 1990, tendo como

exponente a implementação do MERCOSUL (FARIA, 2004). O bloco econômico passou por momentos de crise que motivaram muitas reuniões dos presidentes e chanceleres e que resultaram na criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL) em 2004, que surgiu para suprir uma lacuna referente ao desenvolvimento regional e diminuir as assimetrias entre os países do bloco (FREITAS, 2007).

Atualmente, dentre todas as iniciativas para a integração sul-americana, a que mais se destaca é a IIRSA, do qual fazem parte 12 países da América do Sul. A iniciativa vem materializando uma nova estrutura de relações que tem provocado impactos positivos nos países-membros face às suas respectivas políticas territoriais. Os 72 projetos da IIRSA estão distribuídos em 12 eixos de integração e têm como objetivo mais amplo a implantação de uma extensa rede de circulação na América do Sul, concretizada através dos corredores norte-sul e leste-oeste (bi-oceânicos). Dentro dessa iniciativa, o Brasil possui papel preponderante por meio do BNDES, um dos financiadores dos projetos e importante instrumento de política externa brasileira nos dias atuais (COSTA, 2007).

Na iniciativa estão envolvidos militares, empresas públicas (como a Petrobras e o BNDES) e privadas (bancos, empreiteiras e representantes do agronegócio), bem como os Estados e seus diplomatas (FOUCHER, 2007). A IIRSA é responsável pela implantação de uma extensa rede de circulação sul-americana. Esta se concretizará, no primeiro nível, por meio dos corredores norte-sul e leste-oeste (bi-oceânicos), e nas demais escalas regionais com redes capilarizadas que serão responsáveis pelo adensamento dos fluxos como um todo. Nos dois casos os projetos procuram aproveitar a antiga rede de circulação macro-regional e as redes nacionais já existentes nos países-membros. Os projetos englobam a construção, ampliação e recuperação de rodovias, ferrovias, hidrovias e instalações portuárias, principalmente, e têm o financiamento do BNDES, do FONDOPLATA e da Caixa Andina de Fomento (COSTA, 2007).

Já no âmbito da educação e da integração cultural dos países latino-americanos, recentemente, no ano de 2007, o presidente Lula assinou o projeto de lei que instituiu a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino Americana. A nova universidade teve sua sede instalada na cidade de Foz do Iguaçu, fato que se explica pela vocação internacional da cidade paranaense e por sua localização estratégica na América do Sul. A UNILA tem o objetivo de se transformar em um espaço aberto, nos campos curriculares e de pesquisa, para experimentação de temas transdisciplinares inovadores das cátedras ibero-americanas.

Arranjos sociais na Tríplice Fronteira

As políticas territoriais sul-americanas encontram-se subordinadas a relações de poder que são moldadas por assimetrias na posse de meios e nas estratégias de seu exercício. O território configura-se por ser, ao mesmo tempo, um meio e uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias (CASTRO, 2005). Na Tríplice Fronteira, o território constitui uma arena em que se opõem o mercado (que singulariza com as técnicas da produção, a organização da produção) e a sociedade civil – que generaliza e assim envolve, sem distinção, todas as pessoas (SANTOS, 1996).

Em relação ao papel dos atores locais, há alguns anos vem surgindo movimentos que tentam dar à associação de grupos religiosos, comunidades étnicas e atores políticos uma dimensão transnacional. Nesse sentido, vem sendo realizado na região o Fórum Social da Tríplice Fronteira, iniciativa inspirada no Fórum Social Mundial. O Fórum promove uma reflexão desde uma escala local, dando a algumas problemáticas uma perspectiva global, ao mesmo tempo em que traz no plano local temas globais tentando enraizá-los na região: a água como recurso estratégico, os avanços da militarização, a inserção dos países no MERCOSUL, a situação dos povos indígenas e das minorias, o problema da distribuição de terras. Esse processo ainda incipiente (de transnacionalização das demandas de movimentos sociais e políticos) pretende modificar os territórios, outorgando-lhes uma dimensão global.

O primeiro Fórum Social da Tríplice Fronteira ocorreu em junho de 2004, na cidade de Puerto Iguazú, tendo a questão da água (Aqüífero Guarani) como um dos temas centrais. Já o Segundo Fórum Social da Tríplice Fronteira ocorreu em Ciudad Del Este, entre 21 e 23 de junho de 2006. Nesse encontro, o lema da Assembléia dos Movimentos Sociais foi: “Os povos não são terroristas! Queremos viver com dignidade e justiça!”. O evento contou com mais de 3 mil participantes, que ouviram os líderes do movimento denunciar e rechaçar a tentativa do congresso dos Estados Unidos – a pedido de George W. Bush – de sancionar uma lei que solicitava à Organização dos Estados Americanos (OEA) a formação de uma força militar antiterrorista para atuar na Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai) atentando contra a soberania e a autodeterminação dos Povos da região. O Terceiro Fórum Social da Tríplice Fronteira ocorreu em junho de 2008, na cidade de Foz do Iguaçu.

É possível perceber que novas associações transnacionais, “cúpulas” e foros regionais tentam desenhar uma nova paisagem política cujos contornos estão sendo configurados. No entanto, a fragilidade desses atores coletivos ainda é considerável, as sérias dificuldades que encontram para perdurar no tempo, as dissidências entre

grupos participantes das edições do Fórum Social da Tríplice Fronteira e os conflitos entre os organizadores, demonstram a fragilidade da constituição das redes sociais internacionais na região (MONTENEGRO, 2008).

Considerações finais

Dentro do atual processo de integração sul-americano, a região da Tríplice Fronteira possui localização estratégica, uma vez que está situada geograficamente entre os principais pólos econômicos do subcontinente. No entanto, essa posição geográfica, por si só, não garante seu desenvolvimento econômico ou sua inserção no mercado internacional de forma a gerar efeitos positivos em escala local. Uma política de integração que produza mudanças positivas não deve favorecer a continuidade das práticas contemporâneas que caracterizam a Tríplice Fronteira, onde se destaca o comércio internacional de Ciudad del Este (um verdadeiro enclave do capital internacional) que movimentava centenas de milhares de dólares diariamente e não gera qualquer benefício para a população local – fora da área de comércio, a precariedade dos serviços e da infraestrutura pública é perceptível nas ruas sem calçamento, na falta de saneamento básico e de postes de iluminação, além do estado de abandono em que se encontram a educação e a saúde.

A situação das fronteiras brasileiras é, hoje, moldada pelos projetos de integração sul-americana. As zonas de fronteiras mostram-se carentes de propostas que visem à melhoria de sua vigilância e controle. A problemática da Tríplice Fronteira torna-se ainda mais complexa na medida em que os aspectos paradoxais dos projetos de integração vão sendo desvendados. Ao mesmo tempo em que há uma maior aproximação entre os Estados, há também um aumento nos intercâmbios ilegais de mercadorias contrabandeadas, drogas e armas. As vantagens da localização geográfica da Tríplice Fronteira parecem ser mais desfrutadas pelos poderes “paralelos” aos Estados, que gerenciam a partir dali diversos fluxos – ilegais em grande parte – que alcançam inúmeros destinos dentro e fora da América do Sul. As formas de organização e participação da comunidade local são fundamentais para que os processos de integração do subcontinente promovidos desde Brasília, São Paulo ou Buenos Aires gerem algum benefício para as comunidades dos territórios fronteiriços (como, por exemplo, aqueles atravessados pelos eixos da IIRSA). Só assim será possível se vislumbrar um futuro em que as regiões de fronteira sejam pólos de desenvolvimento e articulação dentro dos blocos regionais.

Referências:

AMARAL, Arthur Bernardes do. ***A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror***. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.

ANDERSEN, Sigrid. A fronteira na concepção da Geopolítica Brasileira: entendendo a origem dos conflitos. ***VII Bienal do Colóquio de Transformações Territoriais***. Curitiba: AUGM/UFPR, 2008.

ARROYO, Mónica. ***O processo de globalização e a integração regional***. In: STROHAECKER, Tania *et al* (orgs.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil, 1998.

BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha K. COSTA, Rogério H., SILVEIRA, Carmem B. (orgs.) ***Abordagens políticas da espacialidade***. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. P.1-8.

_____. *Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva*. In: ***Espaço e Debates***. São Paulo, n. 31, p. 47-56, 1991.

BORBA, Rodrigo & RÜCKERT, Aldomar. ***Integração no MERCOSUL: fronteiras em mudanças***. Porto Alegre: UFRGS/Salão de Iniciação Científica, 2009.

BRANDÃO, Carlos Antônio. ***Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global***. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

CARNEIRO, Camilo Pereira. ***Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Argentina***. São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPGG/UFRJ, 2008.

CASTELLS, Manuel. ***The rise of the Network Society***. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

CASTRO, Iná Elias de. ***Geografia e política***. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Iná Elias *et al* (org.). Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: ***Explorações Geográficas***. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTA, Wanderley Messias da. ***O Estado e as políticas territoriais no Brasil***. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. ***O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração***. São Paulo, 2007.

_____. ***Geografia Política e Geopolítica: Discurso sobre o Território e o Poder***. São Paulo: EDUSP, 2008 (2ª ed.).

DORFMAN, Adriana. Nacionalidade *double-chapa*: novas identidades na fronteira Brasil-Uruguaí. In: ***A emergência da multiterritorialidade – a resignificação da relação do humano com o espaço***. Porto Alegre: Editora da UFRGS e Editora da ULBRA, 2008.

ESCOLAR, Marcelo. ***Crítica do discurso geográfico***. São Paulo: Hucitec, 1996.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do tamanho**: desenvolvimento econômico e perspectivas do MERCOSUL. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: **Territórios e territorialidades** – teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

FOUCHER, Michel. **L'Obsession des frontières**. Paris: Perrin, 2007.

FREITAS, Carlos Eduardo. Finanças e Macroeconomia do MERCOSUL. In: **MERCOSUL quinze anos**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

GOTTMANN, Jean. **The significance of territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973.

GREINER, Christine. **O corpo**. Pistas para estudos indisciplinados. São Paulo: Annablume, 2005.

GRIMSON, Alejandro. El otro lado del río: Periodistas, Nación y Mercosur en la frontera. Buenos Aires: EUDEBA, 2002.

HAESBAERT, Rogério. **Blocos internacionais de poder**. São Paulo: Contexto, 1989.

HAESBAERT, Rogério. **Des-caminhos e perspectivas do território**. In: Ribas, A. D. et al (orgs). Território e desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza. In: **Territórios e territorialidades** – teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

IIRSA – **Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana**. Consulta eletrônica em agosto de 2009. <http://www.iirsa.org>

KOLOSOV, V. **Border Studies**: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, n.10, 2005. p. 606–632.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Editions Anthropos, 1974.

MACHADO, Lia Osório. *Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana*. In: Silveira, Maria Laura (org.) **Continente em chamas**. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MACHADO, Lia Osório; RIBEIRO, Leticia Parente ; STEIMAN, R. ; PEITER, Paulo ; NOVAES, André. Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de Oliveira. (Org.). **Território sem limites**. Estudos sobre a Fronteira. Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.

MALDI, Denise. **De confederados a bárbaros**: a representação da territorialidade e da fronteira indígenas nos séculos XVIII e XIX. In: Revista de Antropologia de São Paulo. São Paulo: USP, 1997, volume 40, nº2.

MATTOS, Gen. Carlos de Meira. **A geopolítica e as projeções de poder**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. **Território, espaço de identidade**. In: Territórios e territorialidades – teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

MENEGOTTO, Ricardo. **Migrações e Fronteiras**: os imigrantes brasileiros no Paraguai e a redefinição da fronteira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

MONTENEGRO, Silvia; SETTON, Damian e BELIVÉAU, Verónica. **Investigar en las fronteras**: reflexiones sobre el abordaje de los flujos de la diversidad cultural en la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay). VII Bienal do Colóquio de Transformações Territoriais. Curitiba: AUGM/UFPR, 2008.

MOODIE, A. E.. **Geografia e Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

MOURA, Rosa. **O paraíso dos outros**. In: CASTELLO, Iara *et al.* Fronteiras na América Latina. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado Nação**: a ascensão das economias regionais. 4^o ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ORTIZ, Renato. **Um Outro Território**: ensaios sobre a mundialização da cultura. São Paulo: Olho d'água, 1996.

PINTO, Tão Gomes. **Itaipu**: integração em concreto ou uma pedra no caminho? Barueri: Editora Manole, 2009.

PROCÓPIO, Argemiro. A presença do narcotráfico na economia informal. In: (coord.) SANTOS, Theotônio dos. Globalização e Integração das Américas: hegemonia e contra-hegemonia. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Pour une géographie du pouvoir**. Paris: Librairies Techniques, 1980.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Foz do Iguaçu**: cidade rede sul-americana (dissertação de mestrado). São Paulo: USP, 2006.

RÜCKERT, Aldomar. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários e experiências no Brasil, MERCOSUL e União Européia. In: FIRKOWSKI, Olga. **Transformações territoriais**: experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. Pp 17-37

SACK, Robert. **Human territoriality**. Cambridge: University Press, 1986.

SANTOS, Milton *et ali.* **Território**. Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço** – técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec. 1996.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma abordagem territorial**. In: Territórios e territorialidades – teorias, processos e conflitos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

WAGNER, Carlos. **País-Bandido**: crime tipo exportação. Porto Alegre: RBS Publicações: 2003.

NOTAS

ⁱ O *Heartland* seria, segundo uma adaptação da teoria de MacKinder, a terra coração, a parte do território que seria estratégica para a potência que desejasse controlar o continente.

ⁱⁱ Na América do Sul vem surgindo a idéia da zona de fronteira como um espaço de integração entre as nações. Isso se deve ao retorno da democracia após mais de duas décadas de ditaduras militares no continente. Assim, passa-se de uma concepção de fronteira rígida e isolante para uma projeção de abertura e união, em que estratégias de desenvolvimento são criadas por países vizinhos. Percebe-se uma nova conceitualização do espaço integrador.

ⁱⁱⁱ A imigração brasileira no Paraguai teve conseqüências visíveis, sendo uma delas o desmatamento efetuado em virtude do plantio da soja (objetivo dos colonizadores brasileiros). Em território paraguaio seguiu-se o padrão que anteriormente já havia sido implantado no Brasil, ou seja, os brasiguaios – pequenos, médios e grandes produtores agrícolas brasileiros – realizaram a monocultura para exportação calcada no uso intensivo de agrotóxicos, na alta mecanização e na concentração da propriedade. Os malefícios gerados por essa atividade foram: a erosão dos solos, o assoreamento de rios e a perda de biodiversidade (ANDERSEN,2008).

^{iv} De acordo com as estimativas oficiais, Ciudad del Este contava com 222.109 habitantes em 2005 e a população de Foz do Iguaçu era de 325.137 em 2009.

^v Inicialmente, os países membros da ALALC eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. A ideia do grupo era criar uma área de livre comércio na América Latina. No ano de 1970 os demais países andinos passaram a fazer parte da ALALC. Em 1980, o bloco mudou de nome e se tornou ALADI, do qual Cuba passou a ser membro em 1999.