

# O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA: UMA PROPOSTA CONCEITUAL-METODOLÓGICA

*Lia Machado\**; Rogério Haesbaert\*\*;  
*Leticia P. Ribeiro\**; Rebeca Steiman\*;  
*Paulo Peiter\**; André Novaes\*

## INTRODUÇÃO

A faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (Lei nº. 6.634, de 2/05/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da faixa foi sendo modificada desde o século XIX por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km. A preocupação com a segurança nacional, de onde emana a criação de um território especial ao longo do limite internacional continental do país, embora legítima, não tem sido acompanhada de uma política pública sistemática que atenda as especificidades regionais, nem do ponto de vista econô-

\* Grupo Retis de Pesquisa,  
Departamento de Geografia,  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

\*\* NUREG (Núcleo de Estudos sobre Regionalização e Globalização),  
Departamento de Geografia,  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

mico nem da cidadania fronteiriça. Motivos para isso não faltaram até o passado recente, como a baixa densidade demográfica, a “vocaçãõ atlântica” do país, as grandes distâncias e as dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios.

O momento atual apresenta novos condicionantes, perceptíveis em diversas escalas geográficas, que tornam imperativa a mudança de perspectiva do Estado nacional em relação à fronteira continental.

Nas escalas global e continental há um aprofundamento de dinâmicas que desafiam os sistemas tradicionais de controle territorial dos estados nacionais, em virtude de mudanças nas condições técnico-tecnológicas no campo da produção e troca de informações e da proliferação de estratégias e planos de ação de organismos internacionais e empresas transnacionais. Deve-se destacar também a disseminação de processos que exigem tratamento bilateral ou multilateral, como a implantação e desenvolvimento de agrupamentos funcionais dos Estados Nacionais (MERCOSUL, Comunidade Andina), a integração da malha viária sul-americana, a intensificação do tráfico de armas e drogas ilícitas na Zona de Fronteira e a expansão dos movimentos migratórios e pendulares na região. Os Estados encontram-se, portanto, diante da necessidade de ajustar suas políticas públicas à ‘permeabilidade’ das fronteiras e, ao mesmo tempo, fomentar a articulação da Faixa de Fronteira às outras regiões do país, diante do fato dela estar situada à frente do processo de integração sul-americana.

Nos âmbitos sub-nacional e local despontam sinais de insatisfação com o modelo tradicional de relações hierárquicas entre o estado/região (inferior) e o centro decisório nacional (superior), e que se expressa na faixa de fronteira pela crítica ao desconhecimento dos efeitos nestas escalas de decisões tomadas na esfera federal e ao não reconhecimento das especificidades territoriais dos municípios de fronteira.

Tendo em vista estes e outros condicionantes atuais, o Ministério da Integração Nacional escolheu a Faixa de Fronteira como Área Especial de Planejamento no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com o intuito de promover políticas específicas de desenvolvimento regional para fazer frente aos problemas e desafios socioeconômicos, culturais, geoestratégicos e de interação transfronteiriça nessa área. Com o propósito de definir diretrizes, estratégias e instrumentos de ação para a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, a Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional promoveu uma licitação aberta para selecionar a instituição encarregada de apresentar uma proposta sobre as bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira, tendo sido selecionado o Grupo Retis de Pesquisa, da Universidade Federal do Rio de Janeiro<sup>1</sup>.

O termo de referencia do trabalho, definido pela própria Secretaria de Programas Regionais, abrangia os seguintes objetivos: 1) delimitar as especificidades socioeconômicas e culturais dos distintos subespaços territoriais da região da Faixa de Fronteira, desenvolvendo uma tipologia básica de subregiões; 2) indicar novas atividades produtivas com perfil industrial e potencial de implementação nas subregiões identificadas; (3) identificar os principais tipos de interação transfronteiriça e estimar seu potencial para o desenvolvimento econômico e da cidadania; (4) avaliar o marco legal vigente para a Faixa de Fronteira, indicando novas formas de atuação; (5) estudar *in loco* duas regiões diferenciadas da faixa, a Fronteira do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e a Fronteira da Mesorregião do Alto Solimões com o Peru e a Colômbia; (6) elaborar uma agenda global de diretrizes, estratégias e ações para a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

---

<sup>1</sup> Quaisquer comentários e conclusões contidas neste artigo são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a visão do Ministério da Integração Nacional.

Neste artigo apresentamos as bases conceituais e a proposta metodológica que norteou a elaboração do trabalho em questão<sup>2</sup>. Sendo o foco do trabalho a criação de uma nova base territorial para o Programa, a discussão sobre território, territorialidade e regionalização foi o ponto de partida para se chegar aos objetivos propostos. Como se trata de uma área de fronteira onde as relações com os países vizinhos são parte constitutivas da vida regional os elementos que serviram de base à construção de uma tipologia das interações transfronteiriças e cidades-gêmeas também foram aqui incluídos. O destaque dado às interações transfronteiriças decorre das conclusões alcançadas em pesquisas anteriores desenvolvidas pelo Grupo Retis acerca das relações do Brasil com países vizinhos da América do Sul e que resultaram na elaboração do *Atlas da Fronteira Continental do Brasil* (2001).<sup>3</sup>

·  
·  
·  
·  
·  
·

## **BASES CONCEITUAIS**

· O enfoque geográfico do trabalho levou-nos a definir noções e conceitos que servissem como eixo teórico ao longo de todo o percurso – *território, territorialidade, rede, identidade, região, regionalização, faixa e zona de fronteira*. É importante destacar que não se constituíram em a priori para o desdobramento do trabalho ou em receitas genéricas a serem incorporadas pelos pesquisadores. Trata-se de fato de uma base conceitual que foi sendo repensada no decorrer da pesquisa e adaptada à realidade das fronteiras internacionais do Brasil.

A começar por uma concepção de *território* que rompe com a visão mais tradicional. Em vez do território reduzido a sua dimen-

---

<sup>2</sup> Os resultados completos da proposta apresentada ao Ministério da Integração encontram-se disponíveis no *site*: [www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira](http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira)

<sup>3</sup> *site*: [www.igeo.ufrj.br/fonteiras](http://www.igeo.ufrj.br/fonteiras)

são jurídico-administrativa, de áreas geográficas delimitadas e controladas pelo Estado, entende-se que o território é também produto de processos concomitantes de dominação ou apropriação do espaço físico por agentes não-estatais. Nota-se que os processos de controle (jurídico/político/administrativo), dominação (econômico-social) e apropriação (cultural-simbólica) do espaço geográfico nem sempre são coincidentes em seus limites e propósitos. Ademais, a territorialização desses processos se dá tanto de “cima para baixo” (a partir da ação intencional do Estado ou das grandes empresas, por exemplo) quanto de “baixo para cima” (através das práticas e da significação do espaço efetivamente vivido e representado pelas comunidades). É, portanto, o processo de territorialização como acima concebido, ou seja, filtrado pelos agentes sociais, que acaba por delinear o território por uso e posse, e não somente por determinação jurídico-administrativa.

A segunda noção que norteou o trabalho é a noção de *territorialidade*. Os processos relacionados ao poder sobre territórios – o poder de afetar, influenciar, controlar o uso social do espaço físico – não criam homogeneidade ou uma qualidade única do território, nem mesmo, obrigatoriamente, geram um território, pois podem se “empilhar” tanto quanto articular-se em tensão constante ou gerar conflitos abertos. Ao contrário do território, que de alguma forma define “nós” e os “outros”, “próprio” e o “não-próprio”, ou seja, carrega um sentido de exclusividade, a territorialidade é um processo de caráter ‘inclusivo’, incorporando velhos e novos espaços de forma oportunista e/ou seletiva, não separando quem está ‘dentro’ de quem está ‘fora’. Por isso mesmo, a territorialidade de algum elemento geográfico dificilmente coincide com os limites de um território, embora possa justificar a formação de novos territórios.

A terceira noção que norteou o trabalho é a de *rede*. Embora com frequência vista como modismo por setores da comunidade científica, ou mesmo pelos especialistas em marketing, a noção de rede é fundamental para o entendimento da organização da base produtiva e

sócio-cultural. É igualmente eficaz para eliminar do vocabulário do desenvolvimento econômico local e regional a infeliz noção de ‘enclave’. Lugares e territórios cuja base produtiva se diferencia do entorno podem ser mais bem entendidos através da noção de rede. A vida das cidades da faixa de fronteira, por exemplo, não importa se situada ou não na divisória internacional, com frequência depende mais de interações com espaços não-contíguos do que com o espaço adjacente. Também a ação institucional, qualquer que seja a escala de atuação, é praticamente impossível de ser gerida sem a organização em rede. Em suma, a organização territorial em rede ao englobar desde a rede urbana até redes decisórias, sociais, culturais, políticas, tem poder explicativo importante para a compreensão das territorialidades. É importante destacar ainda que nossa leitura de *rede* não a coloque num sentido contraposto ao do território, como ocorre entre alguns autores. A rede é concebida aqui como um componente fundamental na articulação e na desarticulação territorial. Os quadros abaixo contrapõem as alternativas propostas às alternativas comumente encontradas na bibliografia pertinente.

**Quadro 1** - Conceitos – Território, Territorialidade e Rede

	<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa Proposta</b>
<b>Território</b>	Dominação / Estado (jurídico – administrativo)	Controle e/ou Dominação e /ou Apropriação; Estado / comunidades (ação de exclusão).
<b>Territorialidade</b>	Qualidade geral do território (única)	Processos relacionados ao poder sobre o território (afetar, influenciar, controlar o uso social do espaço físico); ‘empilhamento’ e/ou articulação (ação de inclusão).
<b>Relação Território – Rede</b>	Oposição entre território (permanente, independente) e organização em rede (efêmera, dependente)	Relações de interdependência entre <i>redes</i> (transacionais, técnicas, sociais, informacionais) e <i>território</i> (complementares; superposição; hierarquia).

Por sua capacidade de mobilização das populações locais e por sua importância para a estratégia política desejada, a noção de **identidade** constituiu uma das noções básicas para a regionalização da faixa de fronteira. Embora o Brasil não tenha grandes conflitos em que a base cultural-identitária se coloque como questão central (à exceção da questão indígena, muito importante em áreas da faixa de fronteira), sem dúvida ela é uma das questões mais relevantes para qualquer ação política no nível transnacional. Em áreas de fronteira internacional como a que aqui está sendo focalizada, a relação com a ‘alteridade’, com o Outro, do outro lado da divisória, é decisiva na configuração das relações sociais como um todo.

Por mais que no senso comum se tenha uma concepção clara e definida de identidade, como se ela fosse ‘natural’ a um determinado grupo, deve-se partir do pressuposto de que a identidade cultural é uma “construção” social-histórica – e, no nosso caso, também geográfica. Centralizada sobre a dimensão simbólica da realidade, ela está aberta a novas formulações e, para retomar a idéia de Hobsbawm e Ranger (2002), é possível de ser sempre “reinventada”.

A construção e reconstrução de identidades não constituem um processo linear. Trata-se de um processo eivado de contradições e ambigüidades, os símbolos envolvidos nem sempre tendo a mesma eficácia. Altamente complexo, o jogo de identidades pode ser facilitado ou dificultado, de acordo com as condições sociais em que se dá. Nesse sentido, a presença de ‘marcos’ ou referenciais histórico-geográficos pode ser um fator decisivo na construção e reconstrução de identidades. No caso de processos de regionalização é de um tipo específico de identidade que estaremos tratando, a *identidade territorial*, aquela identidade cultural que tem como base ou fundamento para sua elaboração a referência a um espaço ou território determinado, e que denominamos, retomando uma expressão de Bernard Poche (1983), de *espaço de referência identitária*.

**Quadro 2 - Conceitos – Identidade**

	<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa da Proposta</b>
<b>Identidade Social</b>	Qualidade própria, singular, de um grupo social	Processo de identificação de um grupo em relação a referências gerais
<b>Identidade Territorial</b>	Identidade social definida por um território	Processo de identificação de um grupo com um território (proximidade, dependência) - <i>especo de referência identitária</i>
<b>Identidade regional</b>	Identidade social definida por uma região	Processo de identificação de um grupo em que o espaço de referência identitária é uma região definida com relação a um poder centralizado
<b>“Identidade Produtiva”</b>	Vocação geográfica	“Imagem de marca”

Diante dessas conceituações de *território*, *territorialidade*, *rede* e *identidade*, a **regionalização** deve ser vista não só como instrumento analítico, e neste caso também político, instituído pelo investigador, mas como processo efetivo, forjado na própria ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando múltiplos interesses, econômicos e políticos, e produzindo identificações sócio-culturais diversificadas, redesenham constantemente seus espaços. Daí a importância de se incluir o urbano, representado aqui pelas *idades-gêmeas*, núcleos articuladores de redes (e sub-redes) locais, regionais, nacionais e transnacionais.

Se a regionalização é entendida de forma dinâmica e complexa, conjugando diversas territorialidades e conexões (em rede), além da interação de múltiplas densidades sociais e econômicas, é óbvio que o resultado aqui proposto, ao identificar sub-regiões *zonais* contínuas e contíguas no sentido mais tradicional de *região*, atende, sobretudo, aos objetivos de planejamento. Deve ser interpretado como ‘imagem’ momentânea de uma realidade em constante movimento e, por isso, permanentemente aberta à transformação.



**Quadro 3** - Conceitos – Região e Regionalização

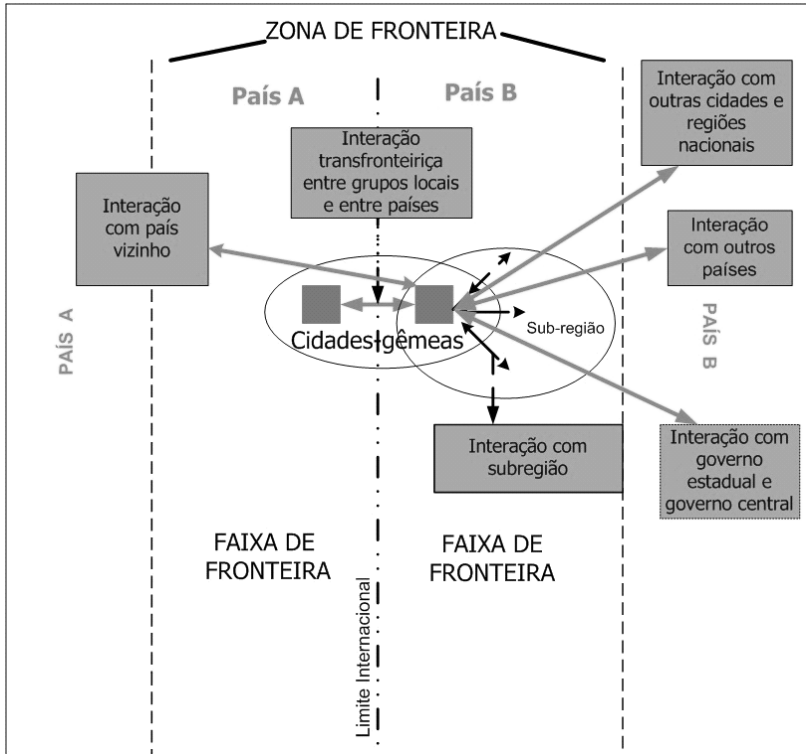
	<b>Alternativa 1</b>	<b>Alternativa da Proposta</b>
<b>Região</b>	Espaço dotado de coerência interna (critério(s) estabelecido(s) pelo pesquisador / planejador), 'sistema fechado'.	Espaço de coesão funcional (Santos) e político-simbólica (identitária), 'sistema aberto'.
<b>Regionalização</b>	"Dinâmica descendente" (modelo do pesquisador / planejador)	Ação negociada de criar recortes regionais, <i>modo concreto</i> (vivência) e/ou <i>abstrato</i> (pesquisador / planejador)

Finalmente, ao deslocar o enfoque de uma concepção 'linear', própria à noção de limite ou divisória internacional, para uma concepção de área ou região de fronteira, introduziu-se uma distinção muito relevante para este trabalho, entre **faixa** e **zona de fronteira**. Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades-gêmeas.

Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas, tanto espontâneas como promovidas, a *zona de fronteira* é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais.

As noções de território, territorialidade, rede e zona de fronteira apontam para o caráter dinâmico dos processos sócio-espaciais e sugerem que uma das propriedades da região ou de uma sub-região, por mais que queiramos delimitá-la de modo a definir um território único, é a de ser um 'sistema aberto'. A troca de bens, energia, pessoas, informação com o ambiente 'externo' (o não-próprio à região) a torna su-

**Quadro 4 -** Conceitos – Faixa e Zona de Fronteira



jeita a mudanças e adaptações, inclusive de seus limites, quase sempre provisórios e definidos por objetivos determinados. Alguns indicadores e variáveis utilizados na elaboração da tipologia de sub-regiões da faixa de fronteira do Brasil têm a pretensão de iluminar diversas territorialidades, econômicas e culturais, que extrapolam limites territoriais bem definidos e mostram o caráter heterogêneo e territorialmente ‘aberto’ de cada sub-região.

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

### CONCEPÇÃO DA BASE TERRITORIAL

Para a delimitação das sub-regiões partiu-se de dois grandes vetores analíticos. O primeiro vetor se refere ao

**desenvolvimento econômico regional** e o segundo à **identidade cultural**, ambos imprescindíveis na compreensão da organização sócio-territorial e na construção da cidadania na faixa de fronteira do Brasil com países vizinhos sul-americanos. A natureza distinta de cada vetor exigiu a aplicação de critérios e escolha de variáveis diferenciadas.

### *O vetor desenvolvimento econômico regional*

No caso do vetor desenvolvimento econômico, a regionalização apoiou-se na noção descritiva-operativa de “densidade” e no mapeamento de um conjunto de índices para avaliar a situação efetiva dos municípios, o potencial de desenvolvimento regional e seus gargalos, problematizando assim a situação interna ao território jurídico-administrativo.

A noção de “**densidade**” foi escolhida para descrever diferenças na incidência territorial de variáveis que medem o grau e o tipo de desenvolvimento econômico, de modo a subsidiar a delimitação das sub-regiões e estabelecer sua tipologia. A noção de densidade aponta para o fato de que o desenvolvimento se dá de forma desigual, tanto nos lugares como entre os lugares. Cada lugar ou local pode abrigar outros tipos de densidade que não só a econômico-produtiva, como é o caso da densidade social, cultural-simbólica e étnica. Essas últimas foram geralmente subestimadas pelas teorias clássicas de desenvolvimento por não ser imediatamente perceptível seu valor econômico. No entanto, em muitos lugares, é a interação entre atividades econômicas locais, tradições, crenças e costumes que gera e consolida na população local sentimentos de pertencimento e auto-estima, essenciais ao fortalecimento do senso de auto-organização, à emergência da inovação e ao incentivo a trocas e colaboração com o “não-próprio”.

Em função dos objetivos do trabalho, maior peso foi dado à densidade econômica como elemento de diferenciação das sub-regiões zonais da faixa de fronteira. Os seguintes elementos geográfico-

econômicos compõem o cálculo da densidade econômica: 1) Base Produtiva Local; 2) Mercado de Trabalho; 3) Serviços à Produção; 4) Índice de Conectividade.

A agricultura, a pecuária, o extrativismo, a silvicultura e a indústria são os setores econômicos que compõem a **base produtiva local**. A distribuição da produção ao nível municipal para cada um destes setores define áreas com diferentes graus de especialização territorial em relação a certos produtos ou a certas combinações de produtos. No caso da Faixa de Fronteira brasileira – conforme demonstrado pelo mapeamento das variáveis – a lavoura temporária (e, em especial, a produção de grãos) é o setor produtivo com maior poder definidor de sub-regiões na base produtiva.

Em relação à agricultura foram consideradas tanto as lavouras temporárias e permanentes, em termos de: a) presença e ausência; b) valor total da produção; c) percentagem no valor total da produção; d) diversidade de produtos (valor acima de 1% do valor total da produção); em alguns casos, também foi considerada a área plantada.

Os dados sobre pecuária bovina e suína apresentam uma limitação, pois a pesquisa anual da Produção Pecuária Municipal (PPM)/IBGE não registra o valor do rebanho, somente o número de cabeças. Os dados sobre o rebanho foram assim contabilizados, porém, para efeito do mapeamento, só foram considerados rebanhos com mais de 50.000 cabeças, no caso dos bovinos, e de 20.000 cabeças, no caso dos suínos. Tais limiares permitiram estimar seu peso na base produtiva local e identificar combinações locais com outros setores produtivos.

A extração vegetal é importante em termos de extensão territorial, principalmente nos municípios do Arco Norte (Amazônia). Na maior parte dos casos, o valor da produção é muito baixo, confirmando o caráter pouco produtivo e de baixa rentabilidade da atividade nos lugares onde ocorre. O produto extrativo vegetal de maior valor é a extração de madeira em tora e, em alguns casos, da lenha. Em

várias áreas, tanto a extração de madeira em tora e a lenha foram associadas a outros elementos da base produtiva, definindo combinações específicas. Devido ao fato de que alguns produtos vegetais extrativos, como a *hevea brasiliensis* e a castanha do Pará (*Bertholletia excelsa*) definem “identidades produtivas”, ou mesmo a identidade cultural de certos lugares, e porque sua simples presença pode ser objeto de *arranjos produtivos* incentivados por políticas públicas, sua incidência territorial foi registrada na tipologia da base produtiva, a despeito do baixo valor.

No caso da indústria, os dados mais recentes disponíveis são bastante modestos, porém foram incorporados à tipologia por sua importância na agregação de valor à base produtiva local. O número de unidades locais industriais em cada município, fornecido pelo Cadastro Geral de Empresas (2001) foi a variável escolhida, especificamente a indústria de transformação, mesmo sabendo-se que esta categoria inclui desde indústrias tecnicamente sofisticadas até as ubíquas padarias. É importante notar que o levantamento do IBGE só considera as empresas registradas no Cadastro Geral dos Contribuintes (CGC), ou seja, as empresas formais. Tal restrição subestima o quadro real, como já criticado por especialistas e associações empresariais, pois existem pequenas e médias unidades locais industriais que “não existem” simplesmente por não estarem legalizadas, de acordo com os critérios da Receita Federal. Entretanto, estas empresas podem não apenas ser a fonte de novos *arranjos produtivos locais*, como de fato constituem arranjos espaciais emergentes em diversas áreas da faixa.

O vetor Densidade Econômica considerou também as características do **mercado de trabalho**. Pesquisas anteriores mostraram que, de forma similar ao resto do país, a faixa de fronteira apresenta com frequência uma disjunção entre o valor da produção e a capacidade de gerar emprego e/ou renda nos lugares. Para estimar a situação geral desta categoria foram testadas diversas variáveis disponibilizadas pelo Censo Nacional de 2000 no intuito de definir as

principais características do mercado de trabalho em cada município. A PEA urbana e rural indica a condição de domicílio da população economicamente ativa empregada ou buscando trabalho no período de censo no município. O resultado foi relacionado ao tipo de atividade que efetivamente absorvia maior número de pessoas ocupadas em cada município, sendo essas atividades agregadas em grandes grupos (agricultura, indústria, serviços, comércio, administração pública). As combinações obtidas foram então cruzadas com a variável relativa ao pessoal ocupado, classificado por posição na ocupação. Esta variável permite distinguir aqueles que são empregados (com regime permanente ou temporário, formal ou informal) daqueles que trabalham por conta própria, ou que não são remunerados porque ajudam à família, ou que trabalhem apenas para o próprio consumo. Embora em princípio apenas a posição de empregado configure a existência de trabalho assalariado, a possibilidade real do indivíduo se deslocar de uma posição para outra, dependendo da necessidade e da oportunidade, sugere que todas as categorias sejam consideradas para a descrição da categoria “mercado de trabalho”.

Complementando a análise da base produtiva e do mercado trabalho, foi estudada a concentração de **serviços à produção** ao nível municipal, tendo sido considerados como serviços mais importantes, crédito, acessibilidade a estabelecimentos de crédito e serviços gerais de apoio a empresas. Quatro variáveis foram selecionadas para medir a presença maior ou menor de serviços à produção: (a) número de agências bancárias; (b) número de unidades locais de intermediação financeira que não agências bancárias; (c) número de unidades locais especializadas em serviços às empresas; (d) operações de crédito (valor das transações).

É certo que nem todos os lugares dependem da presença desse tipo de infra-estrutura, uma vez que a proximidade geográfica ou o acesso aos centros regionais possibilita o atendimento no entorno. Acresce ainda que a dispersão espacial desses serviços tende a diminuir em áreas de expansão de grandes redes empresariais com sedes

distantes da região. Empresas, principalmente grandes empresas, buscam esses serviços em grandes centros metropolitanos com frequência distantes dos lugares da produção ou do negócio. Mesmo assim, não só existe demanda por esses serviços em muitos lugares, como a presença deles confere prestígio ao lugar, principalmente nas sub-regiões onde esses serviços são mais raros. Os serviços à produção constituem um indicador da abrangência espacial do espaço-de-fluxos que se superpõem ao território. O espaço-de-fluxos interage com os lugares, mas não é definido pelos lugares que ocupa, obedecendo a dinâmicas concebidas em outras escalas e com frequência movida por estratégias que escapam ao entendimento da população local.

Finalmente, ao cálculo da Densidade Econômica foi agregado o **índice de conectividade**, o qual estima a efetiva ou potencial interação intra-regional, inter-regional e internacional dos lugares. A conectividade tem efeito nas economias de escala para as atividades produtivas, principalmente quando destinadas à exportação. Nesses casos o efeito é positivo, de incentivo ao desenvolvimento das forças produtivas. A maior conectividade também é portadora de efeitos negativos potenciais, desde fonte de desigualdade regional até quebra das âncoras econômicas locais. Uma outra dimensão explicativa atribuída ao índice é a de chamar a atenção para os limites da noção difundida pelo novo regionalismo econômico, de que as regiões, principalmente as regiões marginalizadas, permanecem enraizadas na tradição e no paroquial. A cultura regional está sujeita à mobilidade espacial e ao híbrido cultural resultante da conectividade com outros lugares, seja através da imigração, da mídia, do consumo e da internet. No caso específico da fronteira, o híbrido cultural resultante das conexões e convivência com o “estrangeiro” exige o reconhecimento por parte do poder público de uma sociedade com características peculiares à situação de fronteira.

Para a elaboração do índice, foram cruzados dados sobre infraestrutura aeroportuária e conexões aéreas; densidade de estradas e telecomunicações (unidades locais de estação de rádio, domicílios com

linha telefônica, computador, televisão; acesso a serviços de comunicação por satélite e a cabo).

Como mencionado anteriormente, outras “densidades” foram analisadas e cotejadas ao mapeamento das variáveis que compõem a densidade econômica, com o intuito de medir o potencial das economias municipais e sub-regionais.

O peso para o desenvolvimento local e sub-regional da infraestrutura **técnico-tecnológica** foi descrito a partir das seguintes variáveis: (a) número de estabelecimentos de ensino médio; (b) número de estabelecimentos de ensino superior (público e privado); (c) estabelecimentos de educação profissional (do tipo CEFET e outros); (d) estabelecimentos de ensino técnico básico; (e) unidades de treinamento de mão de obra em área urbana; (f) unidades de treinamento de mão de obra rural.

Por outro lado, o desenvolvimento econômico local sustentável interage com as condições sociais. Para avaliar aqueles que têm as melhores e as piores condições sociais foi selecionado um grupo de variáveis julgadas representativas, tais como, população alfabetizada, ausência de pobreza extrema e saúde, agrupados sob o vetor **densidade social**.

O trabalho avaliou ainda a relevância da ação institucional em cada município, levando em consideração diversos tipos de agentes e níveis de governo (por exemplo, unidades de vigilância sanitária, unidades da polícia e da receita federal, unidades do exército, programas ativos federais, entre outros). Embora constitua um dos principais vetores deste trabalho, a avaliação da **densidade institucional** foi prejudicada pela dificuldade em obter várias informações relevantes. Para dar um quadro mais abrangente da ação institucional e de sua efetividade, faltaria incluir as organizações não governamentais, associações locais de diversos tipos, programas institucionais que efetivamente saíram do papel, e outras informações não disponíveis para todos os municípios, o que impossibilita seu mapeamento.



Às densidades acima descritas foram acrescentados dois índices, calculados a partir de conjuntos articulados de variáveis selecionadas, a saber, o Índice de Estabilidade Municipal e o Índice de Desequilíbrio Interno Local.

O **Índice de Estabilidade Municipal** resulta do cálculo de um conjunto de variáveis que descrevem processos evolutivos ao nível do município: 1) evolução do trabalho formal entre 1985-2001, 2) evolução do povoamento no decênio 1991-2000 (medida em termos do peso dos processos migratórios recentes e antigos na composição demográfica do município e das taxas de crescimento populacional total e urbano), e 3) evolução do Produto Interno Bruto no quinquênio 1991-1996.

A análise do conjunto de variáveis permitiu estimar qual o nível de estabilidade, se alto, médio ou baixo e ainda mapear três situações de dinâmica de povoamento: *afluxo em geral* (quando as taxas foram positivas para o urbano e o rural); *afluxo urbano* (quando a taxa de crescimento foi positiva apenas para o urbano); e *refluxo*, quando as taxas de crescimento populacional (total e urbana) foram negativas, indicando perda populacional.

A importância da consideração do nível de estabilidade decorre do fato de que os efeitos dos processos evolutivos podem afetar a capacidade produtiva e a organização do sistema territorial. Do ponto de vista da geografia do território, a estabilidade ou a instabilidade oriunda de processos evolutivos sinaliza quão forte ou fraca é a organização territorial em termos de sua capacidade de se adaptar às mudanças ou à ausência delas.

De forma complementar ao índice anterior, o **índice de desequilíbrio interno local** aponta para situações locais de concentração da propriedade fundiária e de concentração de renda. Quanto maior o índice de desequilíbrio maior o potencial de o lugar apresentar em algum momento problemas e conflitos de natureza econômica, social e política decorrentes da disparidade interna local. Foram escolhidos

como variáveis: 1) Índice de Gini – concentração de renda; 2) Índice de Gini – concentração fundiária, 3) Razão entre renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres.

### ***O vetor Identidade Cultural***

De forma genérica, analisamos a identidade cultural e, mais especificamente, a identidade territorial, a partir de três grandes conjuntos de informações, envolvendo:

- a) o caráter qualitativo e simbólico da identidade, mas sem prescindir, no caso das identidades territoriais, de um referencial concreto, um espaço de referência identitária;
- b) o caráter singular e contrastante da identidade, sempre definida na relação com a alteridade, com a diferença, e cuja singularidade em termos territoriais é definida cada vez menos pelo “homogêneo-único”, mas pela especificidade da combinação de processos heterogêneos e/ou da conexão entre redes de distintas origens.
- c) o caráter dinâmico ou “relativamente estável” da identidade territorial, sempre em processo (alguns preferem até utilizar o termo identificação no lugar de identidade) – tal como a territorialidade com fronteiras muito tênues e de mais difícil delimitação no espaço.

A partir dessas características gerais e dada a especificidade da questão cultural, mais do que com vetores analíticos em sentido estrito, como ocorreu com o vetor desenvolvimento econômico, trabalhamos com diversos indicadores de caráter mais qualitativo que quantitativo. Embora privilegiem a esfera simbólica, estes indicadores não ignoram a importância e a indissociabilidade das dimensões econômicas (o que inclui, por exemplo, a diferenciação econômica) e política (incluindo, por exemplo, as instituições). Utilizamos assim os seguintes indicadores, agrupados em termos mais gerais em torno do tipo de

diferenciação a que se referem – geográfica, sócio-econômica ou cultural (em sentido estrito), às institucionalidades e à mobilidade da população:

1. *Diferenciação geográfica*: trata-se da construção de espaços de referência identitária. Distinguímos dois tipos, conforme a escala de relação entre espaço representado e representação do espaço: o primeiro, de relação mais direta, que denominamos *região-paisagem*, e o segundo, de relação indireta, que denominamos *paisagem-símbolo*. Não há dúvida que nos dois casos a paisagem aparece como um símbolo da identidade regional. Mas enquanto no primeiro caso ela se confunde com a própria área da região como um todo (o binômio rio-floresta estendido para toda a Amazônia), no segundo trata-se de uma paisagem específica que é transposta como símbolo de toda uma área (como o caso da estância latifundiária da Campanha Gaúcha para o Rio Grande do Sul como um todo).

2. *Diferenciação histórica*: referenciais históricos de identidade que levam em conta a maior ou menor “densidade” ou “carga” histórica de uma região, e que pode tecer estreitos vínculos com os referenciais geográficos (neste caso, “geo-históricos” anteriormente citados).

3. *Diferenciação Sócio-econômica*, em dois sentidos:

i. Desigualdades Sociais: estipuladas com base em indicadores do vetor econômico e que podem interferir na maior ou menos coesão sócio-cultural de uma região.

ii. Diferenciação econômica: especificidade regional capaz de fomentar uma identidade a partir de sua base produtiva.

4. *Diferenciação Cultural* (em sentido estrito)

i. Composição étnica: obtida com base nos últimos dados censitários a nível municipal.

ii. Práticas religiosas: através de dados obtidos também com base nos últimos dados censitários a nível municipal.

iii. Outros elementos culturais, não quantificáveis: diferenças no linguajar, na culinária, no folclore e nas festividades regionais.

5. *'Institucionalidade'*: a influência das divisões institucionais, propostas ou efetivas, da administração, do Exército, da Igreja e outros órgãos, na configuração de identidades regionais.

6. *Mobilidade*: o peso das migrações na transformação – e no hibridismo – das identidades, quantificável através de dados censitários da origem e intensidade dos grupos migratórios.

Além da combinação dessas informações, que permitiu a identificação de (sub) regiões culturais ao longo da faixa de fronteira, foi extremamente importante o tratamento dos processos de identificação territorial, considerados em termos das interações transfronteiriças, pois elas são fundamentais para avaliar o maior ou menor hibridismo – e conseqüente integração cultural – dessas identidades em relação aos países vizinhos. No mundo interconectado em que vivemos muitas vezes é mais importante verificar o grau de abertura das relações culturais para outras dinâmicas identitárias, em outros espaços, do que seu aparente “fechamento” em termos de características próprias, singulares. Para além, portanto, dessas inúmeras diferenciações identitárias (sub-regionais), relativamente aglutinadoras, deve-se pensar também o potencial de que se dispõe a fim de fortalecer identidades efetivamente transfronteiriças.

### ***Tipologia Básica das Subregiões***

A partir do levantamento, mapeamento e análise dos principais vetores do Desenvolvimento Econômico e de dados e informações sobre a Identidade Cultural, foi possível propor a nova base territorial do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

Os estudos apontaram para a macrodivisão da Faixa de Fronteira em três grandes Arcos. O primeiro é o Arco Norte, compreendendo a faixa de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e os estados de Roraima e Acre (totalmente situados na faixa de fronteira). O segundo é o Arco Central, que constitui a faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e 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.

O segundo nível da base territorial é constituído pela divisão de cada Arco em sub-regiões (vide mapa a seguir), cada uma delas resultante da síntese da base produtiva com a identidade cultural. Se a análise das especializações produtivas (Base produtiva local) foi elemento essencial para a definição das sub-regiões, foi um elemento qualitativo do vetor Identidade Cultural que permitiu nomeá-las. Esse elemento, o *espaço de referência identitária*, sugere a importância para a formação da identidade regional das *regiões-paisagem* e das *paisagens-símbolos*. Tendo em vista as múltiplas e instáveis referências identitárias associadas à vida social e econômica coletiva e a maior estabilidade das *regiões-paisagem* como referência identitária dos habitantes de um território, foram estas que deram nome a cada sub-região.

·  
·  
·  
·  
· **UM MODELO PARA A**  
· **CLASSIFICAÇÃO DAS**  
· **INTERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS**

· No campo das interações transfronteiriças, as situações de fronteira não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional (continental) do país (15.700 km), não só devido às diferenças geográficas, mas também ao tratamento diferenciado que recebem dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. Quanto a este último aspecto destaca-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo Programa da Faixa

de Fronteira das cidades-gêmeas, lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania.

Para a tipologia das interações transfronteiriças foram utilizados os modelos propostos pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), com algumas adaptações necessárias ao caso brasileiro. Os mesmos modelos foram aplicados às cidades-gêmeas, embora essas cidades não sejam contempladas no trabalho de Cuisinier-Raynal, cujo enfoque se restringia ao limite político internacional. Embora as superposições de tipos de interação sejam mais comuns, é possível identificar 5 tipos dominantes: (1) margem; (2) zona-tampão; (3) frentes; (4) capilar; (5) sinapse.

Na **margem**, a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contacto entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. Apesar da vizinhança, as relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si, ou seja, a primazia da dinâmica é local ou nacional.

As **zonas-tampão** constituem as zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas. Mesmo que em certos locais exista uma relação de tipo cultural ou de ordem comercial ou ainda uma combinação de ambos, a situação de bloqueio espaço-institucional promovida ‘pelo alto’ (governo central) pode criar uma dicotomia espacial com potencial de conflito entre o institucional e os nexos de deslocamento e expansão espontânea do povoamento no nível local.

O termo **frentes** é usualmente empregado para *frentes pioneiras*, nome proposto há mais de cinquenta anos para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, o modelo “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente *cultural* (afinidades seletivas), *frente indígena* ou *frente militar*. A frente militar difere da frente pioneira (a pioneira pode ser

identificada como um tipo de frente cultural), os investimentos dos Estados atendo-se a ações fronteiriças somente na perspectiva tática (aeródromos, pista de helicópteros, etc.).

Existem processos diversos responsáveis por interações de tipo **capilar**. As interações podem se dar somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Também podem ocorrer através de trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, ou ainda podem resultar de zonas de integração espontânea, em que o Estado pouco intervém, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteira. A primazia é o local, antes de ser nacional ou bilateral, similar ao modelo sináptico.

O modelo da **sinapse**, termo importado da biologia, se refere à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Esse tipo de interação é ativamente apoiado pelos Estados contíguos que geralmente constroem, em certos lugares de comunicação e trânsito, infra-estrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação de dinâmicas, principalmente mercantis. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com este modelo. No caso da sinapse, os fluxos comerciais internacionais se justapõem aos locais.

·  
·  
·  
·  
·  
·

### **MARCO LEGAL**

· Outra etapa do projeto, de natureza qualitativa, consistiu no levantamento e análise avaliativa dos marcos legais que interferem direta ou indiretamente na Faixa de Fronteira, e os principais acordos bilaterais vigentes com os países vizinhos. O material foi classificado de acordo com os temas principais identificados em trabalhos de campo e em estudos sobre a faixa de fronteira, sendo divididos em dois grandes grupos: os pertinentes à cidadania e os pertinentes ao desenvolvimento econômico regional.

O estudo permitiu a proposição de algumas mudanças e/ou criação de novas legislações a serem negociadas pelo Ministério da Integração Nacional com outros Ministérios e o Poder Legislativo.

•

## • ESTUDOS DE CASO

• Com os propósitos de tornar mais concretas as propostas de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação da Agenda Global, registrar demandas e potencialidades locais e testar a tipologia das subregiões, foram realizadas pesquisas de campo em duas áreas piloto da Faixa de Fronteira, previamente selecionadas pelo Ministério de Integração Nacional. A primeira, na mesorregião do Alto Solimões (fronteira com Peru e Colômbia) e a segunda, no Cone Sul-Mato-Grossense (fronteira com o Paraguai).

Apesar da escolha das áreas ter sido previa à realização deste Projeto, confirmou-se seu acerto, devido a localização estratégica de ambas. Foram realizadas entrevistas individuais e encontros com grupos específicos, englobando prefeitos, secretários municipais, representantes da sociedade civil (comércio, indústria, serviços, profissionais liberais), representantes de movimentos sociais ligados a assentamentos rurais, e outras instituições. No caso do trabalho de campo em Mato Grosso do Sul, também foram entrevistadas representantes públicos (governadores, prefeitos, técnicos, consulado do Brasil) e representantes da sociedade civil do lado do Paraguai.

•

## • CONCLUSÃO

• Este artigo propôs noções, conceitos e metodologia elaborados a partir de uma perspectiva geográfica e com a manifesta intenção de subsidiar políticas públicas, ou seja, de se aproximar dos fenômenos reais da área de fronteira. Existe o problema cen-



tral de que a informalidade deste ‘modelo’ torna difícil checar a completude lógica e a correção dos argumentos nele contidos. No entanto, o exercício e a disciplina de formalizar esses argumentos podem revelar muito sobre o que neles está incompleto ou problemático. Essa foi nossa intenção.

A história dos territórios sul-americanos tem sido turbulenta, suas populações estando com frequência sujeitas a novos desafios sem ter solucionado ainda os antigos. Um dos desafios que de novo está sobre a mesa de negociações dos governos e nas estratégias de movimentos sociais e empresas é estimular as interações entre os povos do continente sul-americano, direcionando-as não no sentido negativo de ser “contra” outros povos e sim na positividade do amadurecimento político de seus habitantes. Esse é nosso desejo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, John et al. (eds). *Rethinking the Region*. Londres: Routledge, 1998.
- CUISINIER-RAYNAL, Armand. La Frontière au Pérou entre fronts et synapses. *L'Espace Géographique* 3: 213-229, 2001
- GANSTER, Paul et al. (eds.) *Border and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University, 1997.
- HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- . Identidades Territoriais. In: CORRÊA, R., ROSENTHAL, Z. (Orgs.) *Manifestações da Cultura no Espaço*. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.
- HOBBSAWM, Eric, RANGER, Terence. (Org.). *A Invenção das Tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. (trad. bras.)
- IBGE. *Atlas Nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- MACHADO, Lia O., Grupo Retis de Pesquisa. *Terra Limitanea. Atlas da Fronteira Continental do Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.
- POCHE, Bernard. La région comme espace de référence identitaire. *Espaces et Sociétés* 42: 3-12, 1983.
- RIBEIRO, Leticia P. *Interações Espaciais na Fronteira Brasil-Paraguai: as cidades gêmeas Foz de Iguaçu e Ciudad del Este*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2001.
- SALES, Teresa. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos de População* 13, 1997.

SEJAS, Lidia. *Condicionantes territoriales en la integración fronteriza con los países vecinos*. Programa de Integración Latinoamericana –Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, feb. 2003. ( [www.amersur.or.ar/integ/espacios territoriales](http://www.amersur.or.ar/integ/espacios territoriales))

STEIMAN, Rebeca. *A Geografia das Cidades de Fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2002. ( [www.igeo.ufrj.br/fronteiras](http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras))