

Usos do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: Alguns Cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul

Aldomar Arnaldo Rückert⁹

RESUMO

O artigo trata dos desafios da abordagem territorial a partir da questão: “que tipos de políticas territoriais estão emergindo de cenários territoriais multiescalares em rápidas transformações considerando-se experiências de políticas territoriais no Brasil, Mercosul e União Europeia”? A abordagem das políticas territoriais em Geografia Política é realizada adotando-se a análise dos usos políticos e econômicos do território, isto é, as estratégias de intervenção na estrutura, no ordenamento e no desenvolvimento territorial, em múltiplas escalas. A retomada das políticas territoriais no Brasil, sob a forma de diversas políticas e programas governamentais aponta para um neodesenvolvimentismo combinado com alguns aspectos do novo regionalismo em voga na União Europeia. Ao mesmo tempo em que se procuram elementos de análise sobre a existência de uma primeira macrorregião transfronteiriça na América do Sul – a Bacia do Prata – examina-se algumas ações territoriais neste espaço, principalmente do lado do Brasil. Iniciativas supranacionais são consideradas como as Mercociudades e ações locais / regionais para atrair a construção da terceira ponte internacional Brasil-Argentina. Relembra-se a tradicional ausência de políticas de desenvolvimento regional no Mercosul num momento em que são anunciados fundos estruturais para espaços caracterizados por grandes assimetrias indagando-se sobre o sentido que estas terão considerando-se as especificidades sul-americanas.

Palavras-chave: Geografia Política; Políticas Territoriais; Bacia do Prata.

RESUMEN

El artículo analiza los retos de un enfoque territorial de la pregunta: "¿Qué tipo de políticas territoriales están surgiendo en escenarios territoriales a escalas múltiples en rápidos cambios teniendo en cuenta las experiencias de las políticas regionales en Brasil, Mercosur y Unión Europea? El enfoque de las políticas territoriales en Geografía Política se logra mediante la adopción del análisis de los usos políticos y económicos del territorio, es decir, estrategias de intervención en la estructura, el territorio y el desarrollo territorial a escalas múltiples. La reanudación de las políticas territoriales en el Brasil, en forma de diversas políticas gubernamentales y programas de puntos a un neodesenvolvimentismo combinado con algunos aspectos del nuevo regionalismo en boga en la Unión Europea. Al mismo tiempo, buscar información y análisis sobre la existencia de una primera macro-región (trans)fronteriza de América del Sur - la Cuenca del Plata - examina algunas acciones territorial en este espacio, especialmente en el lado de Brasil. Iniciativas supranacionales son consideradas como las Mercociudades y acciones local / regional para atraer a la construcción del tercer puente internacional entre Brasil y Argentina. Se recuerda a la ausencia de políticas tradicionales de desarrollo regional en el Mercosur en momentos en que se anuncian los fondos estructurales de las regiones de grandes asimetrías que plantea interrogantes sobre el sentido de los cambios en curso en América del Sur.

Palabras clave: Geografía Política; Políticas Territoriales; Cuenca del Plata.

⁹ Doutor em Geografia Humana pela USP, Professor dos Programas de Mestrado e Doutorado em Geografia da UFRGS. Atua no Grupo de Pesquisa do Laboratório do Espaço Social – LAGET. aldomar.ruckert@gmail.com

Introdução

Para tratar-se dos novos desafios na abordagem territorial partirmos do pressuposto de que conceitos centrais como “território”, “região”, “usos do território” e “políticas territoriais” podem estar relacionados tanto a sentidos amplos que envolvam noções centrais como *estrutura territorial* e *ordenamento territorial* – e a sentidos mais restritos como políticas de desenvolvimento regional / local em cenários multiescalares.

Procura-se responder neste artigo a uma questão central: que tipos de políticas territoriais emergirão de cenários territoriais multiescalares em rápidas transformações considerando-se experiências de políticas territoriais no Brasil, Mercosul e União Europeia? Possíveis respostas à esta questão central podem estar tanto a) na pesquisa sistemática de observação crítica e de construção do conhecimento nas realidades brasileira e sul-americanas ou quanto b) na observação das experiências de paradigmas que orientam maior acúmulo experiências de como a União Europeia.

Para buscar possíveis respostas analisa-se a seguir 1) a geografia política e as políticas territoriais; 2) políticas territoriais e usos do território; 3) usos do território e as novas demandas analíticas e pragmáticas na agenda atual das políticas públicas no Brasil; 4) políticas territoriais da União Europeia: o Programa ESPON – European Spatial Planning Observation Network; 5) perspectivas e desafios de análise para o Mercosul e a América do Sul e, por fim; 6) políticas territoriais / programas / ações na Macrorregião Transfronteiriça da Bacia do Prata.

A Geografia Política e as Políticas Territoriais

Inegável e contraditoriamente a Geografia - e a Geografia Política em particular - ao mesmo tempo em que é vista criticamente como pouco presente nas análises e nas grandes decisões de interesse público de Estados e governos por tratar-se de uma disciplina aparentemente com pouco pragmatidade, encontra sua razão de ser na íntima conexão entre o campo do conhecimento e a *raison d'état*. Apesar da disciplina ter algum prestígio junto a alguns grupos de decisão com influência política, o questionamento de categorias centrais como: território e territorialidade, espaço e lugar, estados-nações, nacionalismo, soberania e identidade nacional, poder, hegemonia etc. ainda tem recebido pouca atenção (AGNEW, 2002, p. 165).

O mesmo pode-se afirmar quanto às *Políticas Territoriais*, entendidas como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios. A relativa ausência de uma significativa produção científica sobre as Políticas Territoriais é um fato

reconhecido nos meios acadêmicos e político-administrativos. Este tipo especial de política pública, que tem recebido um aporte mais tradicional do planejamento regional, localiza-se em plena crise do Estado Territorial Moderno em cenários “globais-regionais”, que passam por profundas transformações. A década de 90 e a crise dos Estados Desenvolvimentistas periféricos representam rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos com significados e alcances tão ou mais profundos do que a própria constituição dos Estados Nacionais sul-americanos, no século XIX.

Políticas Territoriais e Usos do Território

A Política Territorial se configura pelo conjunto de enfoques estratégicos, a médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação, dirigidas a intervir sobre o território, a fim de que assumam as formas que sejam adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político (SANCHEZ, 1992, p. 72). Entende-se também que as políticas territoriais extrapolam a noção dos planos regionais de desenvolvimento. Elas abrangem toda e qualquer atividade que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional; uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial bem como mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar estas políticas (COSTA, 1988, p.13). Como enfoques estratégicos as políticas territoriais estão submetidas às relações de poder que supõe assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício. O território por sua vez é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias (CASTRO, 2005).

Com o esgotamento do Estado Desenvolvimentista na década de 1980 o planejamento deu lugar – ao menos conceitual - à concepção de “gestão do território”. Becker, em artigo original (BECKER, 1983, p. 1-21) aponta, com base em Raffestin que “face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território.” Aponta também a recuperação explícita da tradição da prática estratégica em Geografia, entendendo-se o espaço como poder (Lacoste). Dentre outros aspectos, Becker conceituou gestão do território como a prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo (BECKER, 1988). Assim, a gestão do território associa-se à ótica dos usos do território, isto é das formas que o poder econômico e político, ao apropriar-se do território, faz uso dos recursos territoriais (GUMUCHIAN, PECQUEUR, 2007) para seus projetos de poder, controle, coesão e desenvolvimento do território.

Inegavelmente o conceito de território tem retornado às ciências sociais de forma a tornar-se presente em importantes políticas públicas nas diferentes escalas de poder. Milton Santos (SANTOS, 1994) mesmo passou a adotar este conceito central no início dos anos noventa, enfocando que é o *uso do território*, e não o território em si mesmo que faz dele objeto da análise

social.

A importância da análise dos usos do território circunstancia-se tanto às concepções clássicas da geografia política – o poder unidimensional do Estado – quanto aos enfoques contemporâneos sobre a multidimensionalidade do poder, os múltiplos territórios e as múltiplas territorialidades. Assim, a multidimensionalidade do poder adotada para as políticas territoriais é conceituada no sentido de que diferentes atores produzem o espaço, (re)estruturam o território através da prática de poderes / políticas / programas estratégicos, gestão territorial, enfim. A gestão de ações / programas que contêm um caráter (re)estruturante e / ou com capacidade de alavancagem de desenvolvimento endógeno imprime, assim, novos usos do território.

Usos do Território e as Novas Demandas Analíticas e Pragmáticas na Agenda Atual das Políticas Públicas no Brasil

Provavelmente, desde o Plano de Metas (1956-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1976-1980) não se tem momento tão propício como no presente para conjugar planejamento econômico e políticas territoriais. Paradoxalmente, o Plano de Metas de JK (um governo eleito democraticamente) foi um dos principais responsáveis pela concentração geográfica da indústria automobilística – principal vetor do setor de bens de consumo duráveis – e da atividade industrial em geral na Região Sudeste, particularmente no estado de São Paulo. Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) realizou um dos mais importantes movimentos de desconcentração do processo de industrialização nacional principalmente através da implantação de pólos petroquímicos regionalizados (Nordeste e Extremo Sul).

Atualmente ocorrem em múltiplas frentes governamentais no Brasil a adoção do adjetivo “territorial” ou “regional” em vários programas de governo. O cenário brasileiro e sul-americano das políticas que adotam a abordagem ou o adjetivo é atualmente profícuo. Iniciativas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; o Programa das Mesorregiões Diferenciadas – PROMESO; o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira; a Política Nacional de Ordenamento Territorial; o Programa Nacional dos Territórios Rurais Sustentáveis e mesmo uma proposta de uma nova regionalização do Plano Plurianual do Brasil 2008.

A experiência da União Europeia da INTERREG – política regional de cooperação interregional transfronteiriça – tem servido de paradigma para análises e ações para as regiões economicamente deprimidas das fronteiras sul-americanas. Avançam também os seminários de análise de políticas de desenvolvimento regional numa perspectiva comparada com a União Europeia no Brasil.

O atual desafio posto ao Estado, aos governos e à sociedade civil é a implementação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais. O processo de redemocratização, a descentralização de poder para estados e municípios, as práticas de poder com enfoque territorial reemergem como práticas em múltiplas escalas de poder e gestão. Tal processo coincide com o início do trasbordamento das discussões sobre a recuperação do conceito de território que assim, chega, progressivamente, às práticas de políticas territoriais em escalas supra-nacional, nacional, meso regional e regional local.

Políticas Territoriais da União Europeia: O Programa ESPON – European Spatial Planning Observation Network ou ORATE – Observatoire en Réseau Interdisciplinaire Pour l'Aménagement du Territoire Européen

A União Europeia apresenta acúmulos de análise, metodologia de diagnósticos e avaliação de territórios, políticas, programas e ações com caráter reestruturante já implementadas ou em fase de implantação para o seu território alargado. Porém, é conhecido que a Comissão Europeia não tem prerrogativas formais em matéria de ordenamento do território, sendo isto da competência de cada Estado-Nação. (FERRÃO, 2004; THÉBAULT; ELISSALDE, 2006).

O Programa ESPON - um segundo Programa para o Amenagement du Territoire, adotado em 07 de novembro de 2007 - é o de apoiar o “reforço da política regional com estudos, dados e observação das tendências de desenvolvimento” entendidos como uma necessidade como parte dos Fundos Estruturais 2007-2013 (EUROPEAN PARLIAMENT, 2007). Aprofundam-se as Políticas de Coesão Territorial, o apoio ao desenvolvimento regional e o novo regionalismo.

Doucet (2006, p. 1473) aponta que Coesão Territorial é um conceito celebrado por investidores e planejadores europeus. A coesão territorial aparece como o complemento da política de coesão econômica e social da União Europeia. Em efeito, ela corresponde à uma ideia de uma solidariedade que se exprime entre os territórios da União através da implementação da política regional (<http://www.ums-riate.fr/lexique>).

Num aparente sentido convergente com as diretrizes apontadas pelo diagnóstico das disparidades regionais e coesão, Beckouche e Grasland (2007) propõem uma análise do regionalismo norte-sul, incluindo a emergência de “regiões Norte-Sul”. A proposta demonstra uma visão desejável e talvez possível da Europa baseado na ideia que ela e sua vizinhança representam uma grande região, de acordo com o regionalismo Norte-Sul. A proposta de ampliação da European Regional Policy visa criar uma *Euromed Spatial Development Perspective*

numa estratégia para desenvolver 'territórios eficientes' procurando cuidar das várias questões sociais no Sul do Mediterrâneo.

O Novo Regionalismo tem sido a abordagem que tem inspirado a perspectiva territorial e a política regional da UE. Para enfrentar o desafio de construir um cenário de competitividade e coesão – social e territorial – sob os paradigmas do conhecimento e da inovação, as políticas da UE capitalizaram a nova onda de regionalismo fortalecida na Europa desde os anos 1980. Esta onda é resultado das forças descendentes da reestruturação capitalista que pressionam por uma redução do centralismo do Estado nacional e o surgimento de relações locais-globais e as limitações aplicadas ao Estado nacional pelas instituições neoliberais desenvolvidas desde o nível supranacional da União Europeia (AMIN, 2007; FERNANDEZ, 2007; FERNANDEZ, AMIN, VIGIL (Orgs.), 2008; DALLABRIDA, 2008).

Perspectivas e Desafios de Análise para o Mercosul e a América do Sul

A abordagem das Políticas Territoriais para uma escala sul-americana requer que se reconheça que está em curso uma nova geopolítica na América do Sul. Esta geopolítica está inscrita no cenário das políticas espaciais de caráter internacional e de regionalização aberta ou simplesmente “integração regional”. Esta integração tende a formar *regiões transnacionais* e em seu interior *regiões transfronteiriças*. A abordagem territorial tende, nitidamente a incorporar “novos territórios” ao debate das Políticas Territoriais, sejam as regiões economicamente deprimidas do interior do continente sul-americano (SCHWEITZER, 2000; SILVA, 2008; DIETZ, 2008) como aquelas situadas nos países do leste europeu em sua experiência atual de Europa alargada.

A escala supranacional na América do Sul entretanto, não corresponde a uma escala de poder e gestão, mas à ações intergovernamentais lideradas, em alguma medida, pela diplomacia brasileira (COSTA, 2007, p. 101-128; ARBIX et alii, 2002), mas também pelos organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL. Há esforços de investigação diversos que trazem o enfoque territorial para a escala sul-americana em diversas frentes de grupos e redes de pesquisa brasileiras e sul-americanas¹⁰. O grande tema do território e das políticas territoriais na escala sul-americana emerge conjuntamente aos esforços integracionistas que toma forma mais nítida com a criação do Mercosul

10 São alguns exemplos o Comitê de Desenvolvimento Regional da Associação de Universidades do Grupo Montevidéu – AUGM –; Rede Atlântico Sul; Rede Cuenca del Plata; rede SMART - Strategic Monitoring of South-American Regional Transformations; grupo de pesquisa RETIS – Universidade Federal do Rio de Janeiro; o Núcleo de Pesquisa “Reforma do Estado e Território” – Laboratório do Espaço Social, o Centro de Documentação dos Países do Prata e o Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre; a Fundação Memorial da América Latina em São Paulo, etc.

e agora da UNASUL.

O tradicional isolamento entre o Brasil e os países vizinhos vem sendo rompido paulatinamente num processo que pode-se denominar de *macro-reestruturação territorial* da América do Sul. Os movimentos de aproximação sinalizam, pela primeira vez, “um quadro de interações razoavelmente complexo, caracterizado por múltiplos vetores de direção e intensidades variadas e que correspondem, na escala continental, à construção de uma estratégia comum (sul-americana) de inserção ativa no acelerado processo de reestruturação global (COSTA, 1999, p. 26). Costa (2007) propõe uma macro-regionalização da América do Sul considerando-se os grandes fluxos que ocorrem internamente no continente no cenário contemporâneo, marcadamente os eixos de integração física da IIRSA. Esta proposição não apenas busca neutralizar a clássica “regionalização herdada do período colonial” como trata de atualizar as abordagens para a análise de uma grande região geopolítica onde ocorre o aumento dos fluxos internos e a relativa porosidade das fronteiras notadamente no Cone Sul.

A Bacia do Prata constitui-se numa provável primeira macro-região transfronteiriça ainda a ser melhor compreendida e possivelmente delimitada em suas especificidades. Caberia mesmo indagarmos se uma macro-região transfronteiriça da Bacia do Prata estaria, efetivamente, em construção no Mercosul. Ainda que o MERCOSUL não tenha uma política das regiões como na União Europeia – inexistente aqui um “MERCOSUL das regiões” – a região da Bacia do Prata tem-se destacado por suas nascentes conformações macro-regionais num espaço considerado como sendo constituído por fronteiras porosas com sinapses e capilaridades (interações) intensas (BRASIL, 2005, p. 151).

Os cenários contemporâneos da integração sul-americana têm rompido com a concepção clássica dos estudos regionais restritos ao interior do Estado-Nação. Trata-se de não apenas atualizar a agenda dos estudos de geografia política e regional, mas de propor-se avanços de conhecimento para a elaboração de subsídios às políticas públicas de caráter territorial, como recentemente fez-se para a Política Nacional de Ordenamento Territorial, em processo de construção no Ministério da Integração Nacional (RÜCKERT, 2005, 2005a e 2007).

Segundo Matias (2007, p. 2) pode-se definir regiões transfronteiriças como “formações regionais que se estendem por uma ou mais fronteiras nacionais”, isto é, “uma forma de regionalização que neutraliza o efeito das fronteiras nacionais e faz desaparecer os limites dos Estados nacionais”. Ou ainda seria possível tratar-se do processo de “transfronteirização” como um conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e/ou sócio-culturais (GUIBERT; LIGRONE, 2006).

Ainda para Jessop (2004) a construção das regiões transfronteiriças, como um exemplo de

microrregionalismo, se relaciona com os processos do que denomina “reescalonamento”, isto é a relativização da escala nacional e a emergência de várias escalas regionais.

O processo da reestruturação territorial no Brasil de Sudeste e Meridional e no Cone Sul centra-se nas mudanças ocorridas nas funções de fronteira e ações de cooperação/integração, com a implantação de infraestruturas estratégicas, atendendo interesses de diversos atores multiescalares, na fronteira entre os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, o leste do Paraguai, as províncias de Misiones, Corrientes e Entre Rios e o Uruguai. A região de fronteira Brasil - Argentina - Paraguai - Uruguai situa-se em uma região entendida como transfronteiriça, ou pelo menos como uma região transfronteiriça em processo embrionário, à semelhança dos processos que vem ocorrendo no continente europeu.

Além do entendimento da atuação de múltiplos atores na construção da integração regional, é importante o papel das infraestruturas estratégicas no processo de integração entre os países como as redes físicas que transportam os fluxos de mercadorias através dos: i) modais de transporte viário (rodo e ferroviário); ii) os portos, centros e aduanas unificados de fronteira; iii) das interligações de fluxo de energia hídrica através das usinas conversoras de energia e das usinas termoeletricas e iv) as redes de gasodutos interligando as bacias produtoras aos grandes centros industriais do Brasil.

As comissões criadas no final dos anos noventa para definir a rede básica de infraestrutura viária do MERCOSUL seriam, para Schweitzer (2001) uma comprovação do “esquecimento” das políticas regionais, os grandes ausentes da estrutura institucional do MERCOSUL¹¹. As cidades-gêmeas, para citar uma das experiências de cooperação bi-nacional por atores fronteiriços estabelecem estratégias comuns como diretrizes de desenvolvimento e ocupação e uso do solo (planos diretores); planificação territorial e gestão transfronteiriça.

Por outro lado, não se pode esquecer que o processo de construção de territórios transfronteiriços e de uma *região geopolítica* na América do Sul ainda requer a resolução de inúmeros problemas de ordem prática (GUIBERT, 2005). Um deles é a ausência de harmonização de estatísticas entre os membros-parte do MERCOSUL.

Políticas Territoriais / Programas / Ações na Macrorregião Transfronteiriça da Bacia do Prata

O Ministério da Integração Nacional, em apoio ao desenvolvimento regional no processo de integração da América do Sul apoiou um amplo estudo sobre a “região de fronteira” brasileira. O estudo atualizou a caracterização econômica, cultural e institucional desta região - denominada de

11 Para maiores detalhes ver: CICCOLELLA, Pablo et alii (orgs.), 1994; PANAIÁ, Marta, 2006, p. 19-52; LAURELLI, Elsa et alii, 2006, p. 53-88.

Faixa de Fronteira - que representa 27% do território nacional ao longo de 15.719 km de fronteiras terrestres com os países vizinhos sul-americanos, numa faixa média de 150 km.

Na região de Faixa de Fronteira residem cerca de dez milhões de pessoas, divididos em 588 municípios em 11 estados diferentes. Adotou-se uma macro compartimentação da linha de fronteira em três grandes partes denominados arcos Amazônico, Central e Sul. Este último localiza-se em toda sua extensão na Bacia do Prata enquanto que o Central abrange a porção do estado do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2005).

O Ministério da Integração priorizou o desenvolvimento integrado de cinco cidades-gêmeas numa primeira etapa de ação de desenvolvimento da Faixa de Fronteira, baseada nas potencialidades locais cujo padrão de atuação é articulado¹². Com exceção de Tabatinga (Amazonas) e Leticia (Colômbia) as demais localizam-se na macrorregião da Bacia do Prata, nos arcos Central e Sul. O PROMESO - Desenvolvimento das Mesorregiões Prioritárias dos Programas de Desenvolvimento Regional - por sua vez, busca a redução das desigualdades sociais e regionais, a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas¹³.

Os problemas da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, resumidamente, são empobrecimento relativo, pressão dos sistemas produtivos sobre os recursos naturais, crescente perda de dinamismo da economia regional ante o contexto de globalização e o empobrecimento social. Além disto a mesorregião, apesar de ter um quarto da superfície da Região Sul do Brasil (PR, SC e RS) apresenta pouco mais de um décimo do Produto Interno Bruto desta macrorregião brasileira. (www.integracao.gov.br). Trata-se de região periférica aos grandes centros industriais concentrados na região leste litorânea atlântica do sul do Brasil.

O Nordeste Argentino (NEA) por sua vez, inexistiria como uma única região histórica. Para Schweitzer (2004) há vários NEA em seu interior e desbordando fronteiras até o Brasil e o Paraguai, o que sugere incorporar o transfronteiriço como dimensão de análise de seus atores. A região igualmente não existiria como NEA político, com quatro províncias (Misiones, Corrientes, Chaco e Formosa) sem instâncias de coordenação regional¹⁴.

12 São elas: Tabatinga (Amazonas) – Leticia (Colômbia); Ponta Porá (Mato Grosso do Sul-Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) – Barracão (Paraná)-Bernardo Irigoyen (Argentina); Uruguaiana (RS)-Paso de los Libres (Argentina) e Sant’Ana do Livramento (Rio Grande do Sul) – Rivera (Uruguaiana). (www.integracao.gov.br).

13 O conjunto das Mesorregiões diferenciadas é: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC), Bico do Papagaio (PA), Chapada das Mangabeiras (BA, To, PI e MA), Chapada do Araripe (CE, PI e PE), Xingó (AL e SE), Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (MG), Itabapoana (RJ), Vale do Ribeira /Guaraqueçaba (São Paulo), Águas Emendadas (GO), Grande Fronteira do Mercosul (RS, PR e SC) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS). (www.integracao.gov.br).

14 A Região NEA é conceituada como um espaço periférico à Argentina. “Sin embargo, la fragmentación productiva de la zona, que contratista grandes industriais con zonas de fuerte atraso y mantenimiento del monocultivo, sumada a su débil crecimiento de infraestructura, el fracaso de la construcción de los ejes viales y fluviales, que debían

Roseira (2006, p. 136-137) caracteriza Foz do Iguaçu – na micro-região-tri-nacional como definida por Schweitzer (2000) - como um importante nóculo da rede territorial sul-americana à medida que congrega elementos centrais de conexividade e circulação de uma integração territorial continental. A Tríplice Fronteira está posicionada num núcleo logístico fundamental às políticas de integração territorial do MERCOSUL pois compõe um importante corredor de exportação e importação para os países do Cone Sul.

Exatamente neste “nóculo” da integração territorial sul-americana – Foz do Iguaçu - está progredindo a proposta da implantação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA). A universidade pretende ser um “espaço aberto, nos campos curriculares e de pesquisa, para experimentação de temas transdisciplinares inovadores das cátedras ibero-americanas”. (www.sic.inep.gov.br).

Dietz (2008) examinou as mudanças ocorridas nas funções da fronteira, com a implantação (ou projetos de implantação) de infraestruturas estratégicas, entre o estado do Rio Grande do Sul e as províncias de Misiones e Corrientes¹⁵ e com a ação de atores territoriais de diversas escalas. A autora demonstrou que no caso específico de demanda por infraestrutura de ligação entre os dois países, conjugam-se interesses políticos e econômicos dos diferentes atores territoriais.

As prefeituras municipais, por exemplo, são atores importantes nos movimentos “pró-ponte”, pois estas vêem este projeto como uma alternativa de dinamização da economia das regiões de fronteira, ou seja, uma possibilidade de desenvolvimento local e local/regional. As organizações da sociedade civil, por sua vez, que congregam diversos setores sociais, vêem a possibilidade da ponte internacional como uma alternativa de desenvolvimento para os seus municípios/regiões, através do intercâmbio de mercadorias, de ideias e promoção do turismo entre os dois lados da fronteira.

Deve-se observar os efeitos gerados pelo Centro Unificado de Fronteira em São Borja. Os fluxos de cargas entre as cidades gêmeas, ao contrário do esperado, parecem ter gerado um “feito-corredor” no entorno dos eixos viários e dos pontos de passagem. A construção do Centro Unificado de Fronteira gerou, na década passada, expectativas de desenvolvimento microrregional transfronteiriço. Não apenas isto não aconteceu como também houve reflexos negativos em escala local em função de que o fluxo de caminhões deixou de passar no interior da cidade de São Borja (onde estava localizado o *Paso* de Fronteira) para utilizar-se da Ponte da Integração/CUF localizado fora do perímetro urbano. Os fluxos foram deslocados da cidade de São Borja para o CUF,

asegurar su integración, y a una población carcomida por el desempleo, el clientelismo y la intensa crisis productiva y fiscal, lejos de internalizar el aumento de la actividad mercantil en su provecho, tiende a la desintegración” (PANAIA, 2006, p.1-2).

15 As cidades gêmeas candidatas à possível terceira ponte Brasil-Argentina são Porto Xavier-San Javier, Porto Mauá-Alba Posse e Itaqui-General Alvear.

diminuindo a prestação de serviços para caminhões. Além disto o fluxo esperado de cargas foi menor do que o previsto no Centro.

A rede Mercocidades, constituída inicialmente pela articulação de 11 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai¹⁶ na Declaração de Asunção de 07 de Março de 1995, é composta atualmente por 198 cidades¹⁷. Oriunda do processo de descentralização nos pós-regimes ditatoriais, a rede Mercocidades adotou como referência as redes de cidades Europeias. As gestões municipais passaram a construir uma proposta que já havia sido bem sucedida na primeira experiência institucional de paradiplomacia na integração sul-americana, o Protocolo 23-Fronteiriço de 1988.

No espaço transregional da rede Mercocidades a ação descentralizadora de paradiplomacias corporativas e de esferas governamentais subnacionais, contribuem segundo formas reticulares de articulação, para o fortalecimento da integração regional (SENHORAS, s.d., p. 17). A rede tem um papel fundamental na iniciativa dos atores locais, de transferirem seus problemas nacionais e as necessidades específicas de cada região para uma instituição que tem como essência o compartilhamento da soberania dos Estados-membros na busca de um modelo integrativo (PRADO, s.d., p. 12-13).

A criação recente do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM¹⁸ - em 2004 traz um novo elemento ao tema do desenvolvimento regional na Macrorregião da Bacia do Prata. As assimetrias entre os países membros e associados do Mercosul é um fato reconhecido como impeditivo a um processo de integração com coesão social e territorial. A criação dos Fundos Estruturais decorre da constatação de que uma postura de inércia diante do atual quadro de desigualdades e de crises a elas associadas no seu interior seria fatal, pois são elas que estão hoje comprometendo seriamente o seu futuro (COSTA, 2007, p. 114).

O FOCEM reconhece que a) para assegurar a consolidação do processo de convergência para o Mercado Comum é necessário impulsionar o processo de integração reforçando o princípio de solidariedade; b) é prioritário desenvolver ações destinadas à competitividade dos Estados partes e à convergência estrutural; c) que os benefícios da ampliação de mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores enquanto subsistem marcadas condições de assimetria e d) a criação do fundo destina-se a favorecer a coesão social, em particular das economias menores.

16 Asunción, Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador e Montevideo.

17 São setenta e duas cidades na Argentina, sessenta e oito no Brasil, vinte no Peru, dezesseis no Uruguai, tres na Venezuela, quatro na Bolívia, doze no Chile e três no Peru.

18 Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 18/05: integração e funcionamento do Fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. Disponível em <http://www.senado.gov.br/evmmercosul>.

Considerações Finais

O processo de construção de uma nova região geopolítica na América do Sul está em andamento. Há uma tendência de recuperação de parte do papel dirigente do Estado Desenvolvimentista, o que pode apontar para um neodesenvolvimentismo. As políticas públicas, por sua vez, tem incorporado a dimensão territorial, ainda em caráter de recuperação que as mesmas tiveram durante o Estado Planejador. Muito embora iniciativas como a política de ordenamento territorial do Brasil ainda seja uma incógnita, as políticas de desenvolvimento regional tem recuperado o papel do Estado, porém em parte como regulador.

Algumas tendências apontam para políticas territoriais também supranacionais, muito embora as deficiências das políticas regionais somente agora tenham tido um início tímido (FOCEM, 2005). As articulações de múltiplos atores em torno de projetos comuns para integração física em cidades gêmeas e redes de cidades para temas comuns é uma nítida característica de transfronteirização. As interações de grupos de pesquisa no Mercosul que tratam das transformações territoriais encontra-se em curso como no Comitê de Desenvolvimento Regional da AUGM e em algumas redes recentes de pesquisa. Pairam dúvidas, no entanto, sobre os próprios referenciais sobre as iniciativas de desenvolvimento regional na macrorregião da Bacia do Prata.

A perspectiva multi-escalar ao mesmo tempo em que reconhece o macro poder do Estado central federativo como capaz de promover ações em prol da coesão social e territorial e o desenvolvimento regional e local incorpora a dinâmica das organizações sociais em suas diversas escalas e redes. Nesta perspectiva, se por um lado ainda não se tem um “Mercosul das Regiões”, as políticas de desenvolvimento dos recentes fundos estruturais do FOCEM não poderiam tomar no seu todo o receituário do Novo Regionalismo em voga na União Europeia de forma acrítica e fora de contexto.

Estes são alguns dos desafios que a análise dos múltiplos usos das particularidades do território sul-americano nos fazem refletir sobre quais projetos deseja-se em cenários de rápidas e profundas transformações territoriais, tão ou mais profundas de quando se constituíram os Estados Nacionais no continente no início do século XIX. O enigma dos novos usos do território se nos evidencia como uma tarefa para múltiplos atores buscar desvendar em múltiplas escalas.

Referências

AGNEW, J. **Making political geography**. London: Arnold, 2002.

AMIN, A. Política regional em uma economia global. In: CAMPOLINA, Clélio (org.) **Políticas de**

desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Editora da Universidade de Brasília, 2007. p.13-36.

ARBIX, G et. AL. (orgs.) **Brasil, México, África do Sul, Índia e China.** Diálogos entre os que chegaram depois. São Paulo: EDUSP; Editora da UNESP, 2002.

BECKOUCHE, P.; GRASLAND, C. North-South regionalism: a challenge for Europe in a changing world. Paper based on the results of the ESPON Project 3.4.1 **“Europe in the World”**. Lincoln Institute Seminar. Luxemburg, 2-4 May 2007.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha K.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. (orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade.** Rio de Janeiro: UFRJ – Programa de Pós-Graduação em Geografia, 1983. p. 1-21.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia.** Rio de Janeiro, 50, n. especial, t. 2: 108, 1988.

BECKOUCHE, P.; GRASLAND, C. **North-South Regionalism:** a challenge for Europe in a changing world. ESPON Project 3.4.1 “Europe in the World”, 2007.

BORBA, R. **Territórios de internacionalização e integração sul-americana:** a construção de uma região transfronteiriça no Brasil meridional em interface com o Paraguai, Argentina e Uruguai. Porto Alegre:UFRGS Departamento de Geografia. Relatório de pesquisa PIBIC CNPq. 2008.

BRASIL. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

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

CICCOLELLA, P. et alii (orgs.) **Integracion latinoamericana e território.** Transformaciones sócio-económicas, políticas y ambientales en el marco de las políticas de ajuste. Buenos Aires: Instituto de Geografía-UBA – Ediciones CEUR, 1994.

COHÉSION TERRITORIALE. In: **Lexique de l’Aménagement du Territoire Européen.** <http://www.ums-riate.fr/lexique>. Acessado em 04 de Junho de 2008.

CORMINBOEUF, B. ET alii. Project 3.4.1. **Europe in the world.** www.espon.eu. Acesso em 12 de Maio de 2008.

COSTA, W. M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo: Contexto / EDUSP, 1988.

_____. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território.** Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, p. 25-41, jul./dez. 1999.

_____. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, Eliezer R. de. (org.). **Segurança e defesa nacional**. Da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p. 101-128.

DALLABRIDA, V. R. *A nueva ortodoxia regionalista* estará envelhecendo? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. V. 4, n. 2, p. 182-188, mai-ago/2008, Taubaté, SP, Brasil.

DIETZ, C. **Cenários contemporâneos da fronteira Brasil-Argentina**: infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2008. (Dissertação de Mestrado).

DOUCET, P. Territorial cohesion of tomorrow: a path to cooperation or competition? **European Planning Studies**. Vol. 14, No. 10, November 2006.

ESPON 2013 PROGRAMME. **European observation network on territorial development and cohesion**. Adopted by European Commission Decision C (2007) 5313 of November 2007. www.espon.eu

ESPON. **Territory matter of competitiveness and cohesion**. Faces of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Regional disparities and cohesion**: what strategies for the future? Regional Development. Directorate-General for Internal Policies of the Union. Policy Department Structural and Cohesion Policies. Bruxelas: European Parliament, 2007.

FERRÃO, J. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial? **Revista Eure** (Vol XXIX, Nº 89), PP. 43-61, Santiago do Chile, mayo 2004.

FERNANDEZ, V. R. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: una perspectiva latinoamericana. **Revista Eure**. (vol. XXXIII, Nº 98), pp. 97-118, Santiago del Chile, mayo de 2007.

FERNANDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. **Repensando el desarrollo regional**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2008. 557 p.

GUIBERT, M.; LIGRONE, P. Transfronteirização. In: BIAGINI, H. y ROIG, A. A. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires, 2006.

GUIBERT, M.. La Cuenca del Plata: un espacio regional transfronterizo en el Mercosur? Reflexiones preliminares sobre los resultados del Programa CDP – Cuenca del Plata. **Revista Pampa**. Santa Fé / Montevideo, UNL/UDELAR, 2005. p. 251-255.

GUMUCHIAN, H.; PECQUEUR, Bernard. **La ressource territoriale** (orgs.). Paris. Ed. Econômica, 2007.

JESSOP, B.. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. **Revista Eure**. Vol. XXIX, Nº 89, pp. 25-41, Santiago de Chile, mayo 2004.

LAURELLI, E. et alii. El puente Buenos Aires-Colonia...Un proyecto para la integración de la región? In: PANAIÁ, Marta (coord.) **Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral**. Buenos Aires: Impresiones, 2006. p. 53-88.

MATIAS, S. **Resund.: dois países, uma região? O nascimento de uma região transfronteiriça**. 2003. Disponível em: http://dpp.pt/gestao/ficheiros/infor_inter_2002_VI.pdf

MENDES, C. C. Brasil policêntrico e planejamento territorial de longo prazo. **Boletim Regional**. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Nº 5 (set/dez 2007). Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2007.

PANAIÁ, M. Uma ponte a ninguna parte: Colônia-Buenos Aires. In: PANAIÁ, Marta (coord.) **Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo litoral**. Buenos Aires: Impresiones, 2006. p. 19-52.

_____. SAN MARTÍN, María E. Introducción general. **Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el nordeste argentino**. 1ª ed., Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2004. p. 1-4.

PRADO, D. F.B. **Os governos locais como atores nas relações internacionais**: a atuação via rede de cidades. S.d., p. 12-13. (Não publicado).

ROSEIRA, A. M. **Foz do Iguaçu**. Cidade rede sul-americana. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. (Dissertação de Mestrado).

RÜCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. **Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. ALBUQUERQUE, E. S. Uma contribuição ao debate sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT. **Mercator**, v. 04, p. 15-26, 2005.

_____. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. **Scripta Nova** (Barcelona), v. XI, p. 01-20, 2007.

_____. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial**. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001, 662 fl. Tese de Doutorado em Geografia Humana.

_____. **As escalas geográficas de poder e gestão como método de procedimento**. Porto Alegre: UFRGS / PPGEA. S.d. (não publicado).

_____. RAMBO, A. G. **Um estudo da gestão territorial do desenvolvimento em quatro territórios rurais do Brasil a partir da metodologia das escalas geográficas de poder e gestão**. Disponível em <http://www.ufrgs.br/labes/reformadoestado/index.htm>

SANCHEZ, J.. **Geografía Política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SANTOS, M. O retorno do território. In SANTOS, M. et alii (orgs). **Território**. Globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.

SCHWEITZER, A. **Intégration régional et aménagement du territoire dans le Mercosur: frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières.** Paris: Université de Paris III – Sorbonne Nouvelle – Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine. These de Doctorat. 2001.

_____. Uno o vários NEA? Regiones y territorios em El espacio del Nordeste argentino. In: PANAIA, Marta (coord.). **Crisis fiscal, mercado de trabajo y nuevas territorialidades en el Nordeste Argentino.** 1ª ed., Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2004. p. 41- 62.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo transnacional e integração física na América do Sul: um estudo geográfico sobre a Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Sul-americana.** Campinas: UNICAMP, 2008. (Dissertação de Mestrado).

_____. **Redes de planejamento internacional.** A paradiplomacia subnacional de cidades nas relações internacionais da América do Sul. S.d.(Não publicado).

SILVA, G. de V. da. **Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira.** Entre os ditames globais e a articulação local. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2008. (Dissertação de Mestrado).

THÉBAULT, V.; ELISSALDE, B. (coords.) Les politiques régionales et la solidarité territoriale; L’aménagement du territoire pensé en niveau européen. In: **Géopolitique de l’Europe.** Paris: Nathan, 2006.

[http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/;](http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/)
http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_frenteira
[http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp;](http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp)
<http://www.mda.gov.br/sdt/>
<http://www.ufrgs.br/labes/reformadoestado/index.htm>
www.espon.eu
[http://www.ums-riate.fr/lexique.](http://www.ums-riate.fr/lexique)
www.europa.eu
<http://www.parisgeo.cnrs.fr/index.php?langue=fr>
[http://www.sic.inep.gov.br.](http://www.sic.inep.gov.br)

Recebido em 4 de janeiro de 2010.

Aceito em 8 de março de 2010.