

APRESENTAÇÃO

Sobre caminhos inventados e Fronteiras

Ana Regina Falkembach Simão¹

Adriana Schryver Kurtz²

Camilo Pereira Carneiro³

“Caminhos não há / Mas os pés na grama / os inventarão / Aqui se inicia / uma viagem clara / para a encantação. Os versos de Ferreira Gullar⁴ introduzem os paradoxos relativos à questão das fronteiras. Talhadas quase sempre a ferro e fogo, demarcadas sob o custo de vidas humanas, violentamente disputadas ou negociadas em longos e cínicos acordos, as Fronteiras vão se constituindo, sempre no marco de complexas disputas de poder. Fronteiras, como diria o poeta, inventadas pelos pés na grama, pés que instauram caminhos em viagens nem sempre – ou quase nunca – destinados à encantação.

De fato, para além da poesia, as Fronteiras configuram um tema em alta na atualidade, tanto na mídia como na academia. Nas primeiras décadas do século XXI, os movimentos migratórios decorrentes de guerras, crises econômicas e perseguições políticas e religiosas têm avançado sobre as fronteiras de Estados nacionais e impactado o Sistema Internacional. Os prognósticos de fronteiras mais abertas, ideia defendida por muitos teóricos na última década do século XX, após a queda do Muro de Berlim, não se concretizaram. Hoje existem 65 muros de fronteira erguidos ou em vias de construção, um número muito superior aos 16 muros que existiam quando o de Berlim foi derrubado, em 1989. As políticas direcionadas às fronteiras, adotadas, sobretudo, pelos países do hemisfério Norte, influenciam o cotidiano dos aproximadamente 195 Estados soberanos da atualidade e suas interações. Da mesma maneira, os impactos de dezenas de guerras e conflitos que se desenvolvem hoje em diferentes continentes são refletidos em todo o planeta, constituindo uma constelação de questões geopolíticas que vêm sendo pautadas diariamente pelos noticiários.

1 Editora da Revista Século XXI, pesquisadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) e Professora do curso de Relações Internacionais da ESPM-Sul. Doutora em História pela UFRGS. (asimao@espm.br)

2 Editora Assistente da Revista Século XXI, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Jornalismo (NEJOR) e Professora dos cursos de Jornalismo e Publicidade e Propaganda da ESPM-Sul. Doutora em “Comunicação e Informação” pela UFRGS. (akurtz@espm.br)

3 Professor do Curso de Relações Internacionais da ESPM-Sul. Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (camilo.filho@espm.br)

4 Trecho do poema “A luta Corporal”, de Ferreira Gullar.

Há exatos dois anos, a **Século XXI Revista de Relações Internacionais** dedicava sua nona edição ao tema das Fronteiras. Pois eis que o assunto está novamente contemplado no Dossiê Temático da Revista, mostrando um novo – e sempre rico - mosaico de artigos relativos aos seus muitos aspectos. Assim, a publicação do curso de Relações Internacionais e do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI) da Escola Superior de Publicidade e Marketing do Rio Grande do Sul (ESPM-SUL), oferece a sua contribuição para um debate que, sem esgotar temas já clássicos, vê novos desafios surgirem no horizonte.

Em **“A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha - território difuso entre a memória da separação e os novos contextos de cooperação”**, João Luís J. Fernandes examina a fronteira terrestre entre Portugal e Espanha como um território híbrido onde se expressa, ao mesmo tempo, “a memória de um passado de separação e as novas oportunidades de cooperação que a integração europeia abriu para ambos os países”. O Professor da Universidade de Coimbra ainda avalia a fronteira como resultado das diferenças entre as políticas estatais que, durante muito tempo, “fragmentaram o espaço geográfico e não promoveram o contacto e as vivências quotidianas das populações” que, todavia, há muito vêm construindo um iberismo informal de alta relevância sob o ponto de vista sócio-cultural. Ao trabalhar conceitos de Soja (1971) e Raffestin (1992), o autor faz notar os dois aspectos complementares na criação de limites geográficos. Pois, embora levante barreiras que introduzem *distância, tempo e efeito de atrito* nas relações espaciais, as fronteiras evitam o caos, traduzem uma determinada relação de poder, revelam um certo grau de diferenciação espacial e constituem um instrumento de regulação e imposição de uma ordem que pode implicar pontes de relação entre os territórios separados por esse limite.

Já **“A fronteira e as perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras”**, de Henrique Sartori de Almeida Prado, a partir do conceito de “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, implementado no país pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 307, de 17 de julho de 2014, faz lembrar que a promoção das fronteiras nacionais está ligada às necessidades locais e não somente aos interesses da geopolítica realista; a saber: de defesa e segurança nacionais. Como defenderá o autor, essa promoção ultrapassa o sentido tradicional de segurança e defesa e abre novas perspectivas de políticas públicas direcionadas às entidades subnacionais presentes nas faixas de fronteira, visando à atração de recursos internacionais e novos empreendimentos. Assim o artigo parte da premissa de que a fronteira é um ambiente propício para a inserção internacional das entidades subnacionais e para ações de cooperação descentralizada. Uma posição que seria reforçada pelo fato de que as políticas governamentais do Brasil para as fronteiras tendem atualmente a construir uma noção de “fronteira-cooperação” e não mais focar o

sentido de uma “fronteira-separação”. Assim, Henrique Prado procura – a partir do desenvolvimento de conceitos e significados relacionados à fronteira e à inserção internacional dos municípios situados nas mesmas - traçar um panorama sobre uma recente inovação legislativa, ainda carente de regulamentação, que autorizou a instalação de lojas francas (*free shops*) em municípios de faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”.

Cíntia Fiorotti Lima e Eric Gustavo Cardin analisam a construção identitária de migrantes paraguaios e paraguaias na faixa de fronteira do Brasil - mais especificamente no território que abrange a região de confluência da fronteira entre Guairá e Salto del Guairá -, no artigo intitulado “**Migração paraguaia na faixa de fronteira do Brasil: identidades, circularidades e redes transnacionais**”. O intuito da pesquisa foi pensar as relações entre trabalho, espaço, tempo e identidade nas narrativas destes migrantes. Assim, foram realizadas dez entrevistas qualitativas visando coletar as histórias de vida e as trajetórias ocupacionais dos interlocutores. O texto, neste sentido, expressa dois momentos da investigação: o processo de aproximação do problema de interesse e as percepções dos entrevistados sobre os temas enunciados. Isso permitiu analisar “a presença de identidades fluidas, estabelecidas por meio de relações com redes sociais transnacionais oriundas de deslocamentos circulares desenvolvidos tradicionalmente por toda região estudada”, mas também por “necessidades práticas dos sujeitos no meio onde estão inseridos, como a busca por espaço no mercado de trabalho ou a regulamentação da situação migratória”. Ao fazer tal abordagem de caráter teórico e metodológico sobre um tipo de deslocamento e habitar ocorrente na região de confluência da fronteira do Brasil, Paraguai e Argentina que, segundo os autores, é caracterizado simultaneamente pela circularidade dos fluxos de trabalhadores e por relações espaciais e temporais bastante singulares, o artigo propõem um olhar que transcenda a categoria de “migração fronteiriça”, na medida em que a mesma deixa de apreender “um conjunto muito amplo de nuances da realidade experimentada por um vasto conjunto de pessoas que, em suas trajetórias, apresentam relações um tanto imprecisas referentes aos próprios caminhos percorridos”.

“**Portos secos de fronteira como nós aduaneiros: o caso de Foz do Iguaçu-PR**”, de Roberto França, foca sua observação sobre o porto seco de Foz do Iguaçu enquanto aparelho e estrutura da regulação de território. Segundo argumenta o autor, trata-se de um nó aduaneiro da regulação do território que é apresentado como imagem do poder do estado na representação de eficiência, controle e instrumento do poder de tributar. No artigo, França procura, através de dados e informações obtidos junto à Receita Federal do Brasil (RFB), demonstrar a importância do porto seco para o estado em seu monopólio fiscal. Citando Raffestin (1993) o autor pondera: circulação significa potência, mas que se

“pulveriza, se enfraquece, se o adversário pode controla-la, estima-la ou apreciá-la”, pois acima dos fluxos de mercadorias e pessoas está o seu controle por parte do estado. Assim, a verdade é que, por mais que as máquinas de transporte e todas as demais técnicas ligadas ao movimento físico de mercadorias e pessoas avancem em termos de velocidade e eficiência, o estado sempre estará presente, de algum modo, na interferência ou mesmo intervenção do movimento, especialmente entre países. Sob essa ótica, o artigo reflete sobre a questão da tributação, do ponto de vista jurídico, partindo da constatação de que fiscalizar (tributar) é um exercício de poder que fundamenta os Estados desde o século XVIII.

Com foco no aspecto da segurança pública nas regiões de fronteiras, Marco Aurélio M. de Oliveira e Manix G. dos Santos assinam **“Mato Grosso do Sul e os desafios de Segurança Pública em suas fronteiras: distâncias entre as *alta e baixa* políticas”**. O assunto é abordado a partir da perspectiva trazida pelo reconhecimento da existência de *alta e baixa políticas*, que terminam por traçar – no campo da Segurança Pública - as estratégias de ações, bem como sua execução. O objetivo dos autores é “identificar as distâncias entre tais esferas políticas e analisar os reflexos que os agentes públicos e a população envolvidos nesse cenário” enfrentam, entendendo que a fronteira é um local naturalmente diferenciado do resto do território nacional. Argumentam ainda que os conceitos de territórios e territorialidades “muitas vezes não são considerados em tais estratégias”, acarretando reflexos na eficiência, eficácia e efetividade das ações. Metodologicamente, o estudo de Marco Aurélio de Oliveira e Manix dos Santos permite conduzir a uma análise de triplo sentido; a saber: da realidade; do discurso e do debate teórico e empírico trazidos pela literatura e experiência de agentes públicos. Uma reflexão de fundo do artigo chama a atenção para o fato do quanto é conservadora a visão sobre a fronteira, uma vez que todos os assuntos relacionados à Segurança Pública naquela região, suscitam a ideia de militarização e de controle sob forças desmedidas, “espectro que povoa tanto as mentes mais comuns até as que ocupam os mais elevados escalões da administração pública”.

Já no texto intitulado **“O que as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o projeto *maquila* do Paraguai tem em comum?”**, Sandra Cristiana Kleinschmitt discute a relação entre as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o processo de industrialização paraguaio, com o Projeto *Maquila*. Mais especificamente, a autora lança um olhar sobre a política de controle realizada pelo Brasil, a partir de 2003, para controlar a Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. Como constata Sandra Kleinschmitt, o enfoque dado para combater o “circuito sacoleiro” acabou por enfraquecer o comércio do *microcentro* de Ciudad del Este, forçando o governo paraguaio a criar alternativas frente ao fenômeno. O Projeto *Maquila*, especialmente após 2013, foi uma das apostas do governo de Horácio Cartes, quando os efeitos das políticas de

controle brasileiras foram mais duramente sentidos no país. Como mote para propor a relação entre as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o processo de industrialização paraguaio (a exemplo do Projeto *Maquila*), a autora pretende “chamar a atenção para a falta de cuidado das políticas de controle para as fronteiras do Brasil ao desconsiderar a realidade dos países vizinhos”. O texto enfatiza que o chamado “circuito sacoleiro” é um sistema composto pelas relações sociais construídas durante a trajetória das mercadorias negociadas no *microcentro* de Ciudad del Este. Relações que envolvem desde a articulação com os países produtores de eletroeletrônicos e demais mercadorias com os comerciantes desse local (proprietários, vendedores e *mesiteros*), até a relação com todos os trabalhadores que comprem, transportam e revendem tais mercadorias no Brasil.

Tratando de outro dos muitos aspectos que envolvem a constituição das fronteiras entre países vizinhos, “**Efetividade de acordos de integração entre o Brasil e o Uruguai no campo previdenciário social**”, de Fernanda Moreira Araújo, Avelar B. Fortunato e Rodrigo Alexandre Benetti sistematiza as conclusões de um estudo que objetivou verificar se os pressupostos da Resolução nº 67 de 10 de julho de 2009 propiciaram resultados com vistas a efetivação de direitos previdenciários sociais na Fronteira do Brasil com o Uruguai, no ano de 2013. Assim, a pesquisa – que tomou como método o estudo de caso – contou com a realização de entrevistas apoiadas em questionário estruturado. Para tanto, a área geográfica delimitada foi o município de Santana do Livramento (RS) no Brasil e o Departamento de Rivera, no Uruguai, ainda que os resultados apontem dados de toda a extensão territorial da fronteira entre os dois países. As conclusões podem ser estruturadas em três diferentes eixos; a saber: o processo para a soma de tempo de contribuição previdenciária no Brasil e no Uruguai contribuiu para a concessão de 195 benefícios até o ano de 2013; a integração binacional entre BPS e INSS contribuiu para a otimização dos trabalhos no local; há relevância nas trocas de informações e na ação singela entre os agentes com vistas a evitar fraudes e consequente duplicidade de gastos com direitos sociais na Fronteira do Brasil com o Uruguai.

Fechando esta edição da **Século XXI**, Luciana Brandão e Livi Gerbase apresentam o texto “**Geopolítica dos recursos hídricos transfronteiriços: conflito e cooperação no compartilhamento da bacia do rio Nilo e do rio Zambeze**”. O estudo das pesquisadoras parte do caráter iminentemente internacional dos sistemas hídricos, uma vez que existem mais de 260 bacias hidrográficas que atravessam as fronteiras de 145 Estados. Como ressaltam Luciana Brandão e Livi Gerbase, um dos desafios da cooperação internacional, sob a ótica da geopolítica, é justamente o compartilhamento de recursos hídricos transfronteiriços; ou seja, o manejo da distribuição e utilização das águas de rios que ultrapassam as fronteiras de mais de um Estado. Tal problemática, aliás, existe

desde a formação dos Estados modernos, dado que seus limites são estabelecidos por diversos motivos e, geralmente, não coincidem com as fronteiras dos sistemas hídricos. Assim, o trabalho objetiva analisar padrões de cooperação e conflito entre os países que compartilham recursos hídricos no continente Africano, a partir da comparação entre dois estudos de caso: de um lado, a Bacia do Nilo, considerada de alta conflitualidade e, do outro, a Bacia do Zambeze, cujos acordos apontam para uma dinâmica mais cooperativa. Para tal, articulou-se o debate entre autores que defendem a ocorrência de “guerras pela água”, relacionados à teoria neorrealista das relações internacionais, e autores institucionalistas, que visualizam possibilidades de cooperação a partir do bem comum. O artigo concluiu que, apesar de a tendência parecer ser a cooperação pregada pelos institucionalistas, novos arranjos teóricos precisam ser desenvolvidos para lidar com a questão do repartimento de recursos hídricos.

Esta edição da **Século XXI Revista de Relações Internacionais** totalmente dedicada ao Dossiê Fronteiras espera iluminar, com suas contribuições científicas, um debate cuja complexidade e o escopo de temáticas e desafios segue sendo ilimitado. Boa leitura !