

CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL EM ÁREAS RURAIS FRONTEIRIÇAS

TERRITORIAL PLANNING CONSIDERATIONS IN RURAL AREAS BORDER

Vania de Oliveira Sabatel

Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
vsabatel@bol.com.br;

Edgar Aparecido da Costa

Professor Doutor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
edgarac10@gmail.com

RESUMO: As fronteiras são localidades formadas a partir do contato entre porções de diferentes territórios nacionais, produzindo dificuldades para a promoção de políticas públicas coerentes, especialmente no meio rural. Assim, o objetivo deste trabalho é refletir sobre as possibilidades de ordenamento territorial em localidades em que comunidades rurais convivem e circulam para um e outro lado da fronteira. Nesse sentido, foram produzidas reflexões a partir da realização de trabalho de campo, da análise das entrevistas e das observações *in loco* da paisagem e do cotidiano dos moradores das comunidades investigadas, bem como do referencial teórico utilizado. Conclui-se que é possível realizar um ordenamento territorial coerente do espaço rural fronteiriço, mediante a participação ativa dos representantes locais de ambos os lados da fronteira e a partir do empoderamento do grupo e de sua articulação na escala da fronteira e para além da mesma.

Palavras-chave: Fronteira, Territorialidades, ordenamento territorial.

ABSTRACT: The boundaries are locations formed from the contact between portions of different national territories, producing difficulties to promote consistent public policies, especially in rural areas. The objective of this paper is to discuss the possibilities of land use in locations where rural communities live and circulate to each side of the border. In this sense, reflections were produced from conducting fieldwork, analysis of interviews and observations in situ of the landscape and the daily life of the residents of the communities investigated, as well as the theoretical framework used. We conclude that it is possible to perform a coherent spatial planning of border countryside, through the active participation of local representatives from both sides of the border and from the empowerment of the group and its articulation on the scale of the border and beyond it.

Key-words: Border, Territorialities, spatial planning.

INTRODUÇÃO

As zonas de fronteiras, na passagem do Século XX para o XXI, foram (e continuam sendo neste primeiro quartel de século) locais estratégicos de integração e de tentativas de elaboração de políticas públicas de caráter mais particularistas, no âmbito dos governos municipais, estaduais e federais. Segundo Machado (1998), as fronteiras são interesses dos governos centrais e das comunidades fronteiriças, que desejam reforçar suas influências para além da escala local, fato que pode intensificar as relações econômicas e sociais entre as populações vizinhas.

Oliveira (2005) lembra que na fronteira, ao mesmo tempo em que existe uma necessidade de preservar o território, impera a vontade de avançar os limites e manter relações com o outro, o que a torna um espaço de tensões e integração. As diferentes relações de troca realizadas em zonas de fronteira se revelam em desafios e oportunidades para as políticas públicas bilaterais.

A fronteira é, portanto, um espaço geográfico composto por dois ou mais territórios que contem, não exatamente em seu meio, o limite internacional. Assim, limites e fronteiras não possuem mais o mesmo significado que possuíram em distintos tempos de cada sociedade. No Brasil, tiveram o mesmo entendimento – o de fim/início do território – até, aproximadamente, a Segunda Guerra Mundial que, de certa forma, ainda permanece nas instituições de defesa do território nacional. Contudo, a abordagem adotada neste trabalho considera as fronteiras como espaços de integração, mas também de conflitos; enquanto limites, como a linha de demarcação da jurisdição do território nacional. Steiman e Machado (2002), também consideram as fronteiras como potenciais de desenvolvimento regional.

As fronteiras são, para House (1980), espaços passíveis de articulação, de troca e de comunicação entre territórios nacionais. Na mesma direção, Steiman e Machado (2002) apontam que essas áreas desenvolvem interações políticas, culturais, econômicas e sociais próprias, só perceptíveis por quem vive no local. Oliveira (2005) reforça esse pensamento ao indicar que nas fronteiras coexistem diversas interações sociais e materiais que podem ser promovidas ou geradas espontaneamente pelas comunidades locais.

Mais especificamente sobre a área geográfica proposta para esta reflexão, Silva, Machado e Ribeiro (2009, p.10) apontam que:

[...] a zona de fronteira do Brasil com a Bolívia é um importante espaço de articulação e de comunicação entre as lógicas territoriais dos dois Estados. As características e os processos que ocorrem em um lado da fronteira não são detidos pelo limite internacional, formando um espaço de interações transfronteiriças.

Max e Oliveira (2009) afirmam que as análises das relações cotidianas sejam sociais, econômicas ou políticas são importantes para o desenvolvimento das práticas de integração e cooperação fronteiriças. Mais do que isso, os relacionamentos são historicamente construídos e implicam, diretamente, nas mobilidades territoriais para além dos limites internacionais.

Essas interações socioeconômicas, tão possíveis nas fronteiras, conduzem a indagar como se propor um ordenamento territorial coerente para essas áreas, já que os limites internacionais são, também, os limites do alcance das políticas públicas? Na tentativa de responder esta indagação centrou-se o foco de análise na fronteira Brasil-Bolívia, na área próxima à linha limítrofe, entre os municípios de Corumbá, na porção ocidental do estado de Mato Grosso do Sul, no Brasil e a Segunda Sección Municipal de Puerto Quijarro, na província Germán Busch, na porção oriental do departamento de Santa Cruz, na Bolívia. Nessa área específica, há décadas estão instaladas comunidades rurais, compostas basicamente por pequenos agricultores familiares.

Portanto, o objetivo deste artigo é refletir sobre as possibilidades de ordenamento territorial em localidades em que comunidades rurais convivem e circulam para um e outro lado da fronteira, onde estão grupos populacionais cujas mobilidades territoriais ignoram o limite internacional.

As comunidades rurais de fronteira e o instrumental de reflexão

Estas reflexões foram possíveis a partir de uma pesquisa de campoⁱ nas comunidades rurais que convivem lado a lado, ao longo da linha de fronteira Brasil-Bolívia: os assentamentos rurais Tamarineiro I, Paiolzinho e Tamarineiro II Sul, na franja fronteiriça brasileira; e a comunidade El Carmen de la Frontera, na franja boliviana (Figura 1). O principal ponto de contato entre elas é a estrada Jacadigo, via municipal que dá acesso à rodovia Ramón Gomez - estrada pavimentada que leva às cidades de Corumbá (BRA) e de Puerto Quijarro (BOL).

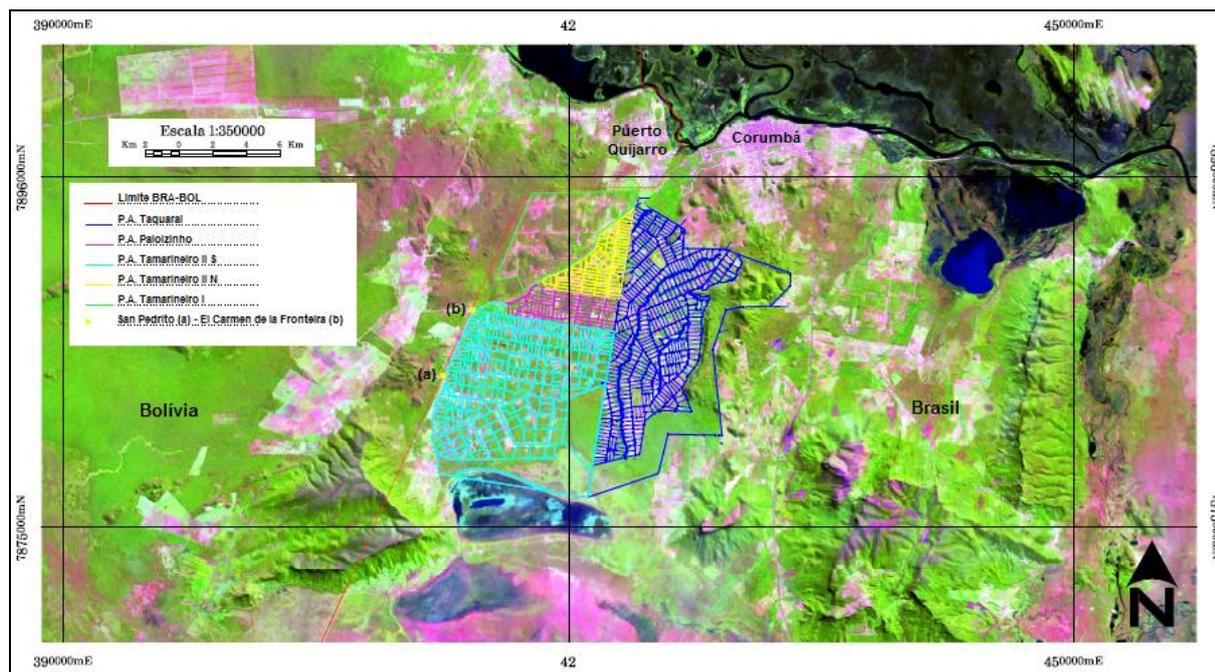


Figura 1 – Espaço rural fronteiriço da área estudada.

Fonte: INPE, IBGE e INCRA.

Autor: Vasconcelos, B. R. (2013).

Não existe nenhum impedimento ou barreira física para entrar na comunidade de El Carmen de la Frontera. A própria guarnição policial está localizada depois do núcleo de habitações, para dentro do território boliviano e não na linha de fronteira, como seria esperado. Tem-se a impressão de estar entrando em um dos assentamentos rurais brasileiros localizados à margem da estrada Jacadigo. Porém, uma ou outra bandeira boliviana hasteada, em taquaras no alto ou em frente de algumas casas (Figura 2), lembra a localização em outro país.



Figura 2 - Bandeira boliviana hasteada na frente de uma casa em El Carmen de la Frontera.
Autor: Sabatel, V.O., 2012.

El Carmen de la Frontera ou Carmo, como é conhecida pelos brasileiros, completou 108 anos em 16 de Julho de 2013, fundada por grupos de soldados/camponeses com a finalidade de resguardar o limite internacional. Empiricamente se constatou a existência de cerca de 30 famílias, na sua maioria com laços de parentesco. Localizada a 12 km mais ao sul fica a comunidade de San Pedrito, contemporânea daquela.

Em frente a El Carmen de la Frontera, separada pela estrada Jacadigo, no território brasileiro, encontram-se os assentamentos rurais que surgiram em meados da década de 1980, período de intensas lutas pela terra no Mato Grosso do Sul. Anteriormente, existia um estabelecimento rural, o grupo Chamma, que explorava a madeira e empregava trabalhadores de ambos os lados da fronteira, dinamizando as mobilidades territoriais e relacionamentos locais. Com a transferência de suas terras para o governo, teve início a ocupação para fins de reforma agrária. Estima-se que cerca de 900 famílias residem nesses assentamentos, impactando na economia local, pelo abastecimento de gêneros alimentícios e pela aquisição de insumos e produtos de consumo na zona urbana (CURADO, SANTOS e SILVA, 2003).

A paisagem rural evidencia as dificuldades enfrentadas pelos moradores. Essas comunidades convivem com as dificuldades do meio físico (solos pedregosos, falta de chuva) e com a carência de infraestrutura (estradas em más condições, ausência de lugares de lazer, serviços de saúde, transporte e educação precários, centros comunitários ausentes ou

subutilizados). Percebe-se que as áreas agrícolas estão estagnadas, pois não são observadas plantações e criações de animais. Em muitos trechos, ao longo da estrada Jacadigo, existem fisionomias de lotes abandonados onde a vegetação regenerada (do tipo capoeira) atinge porte considerável. Nas entrevistas realizadas com os moradores ficou claro que a paisagem é consequência dos problemas enfrentados por eles, especialmente a falta de água, de postos de trabalho e a ausência do Estado.

Diante das dificuldades de produção (custo e risco de perdas), as trocas comerciais são estratégias de sobrevivência do agricultor na fronteira. Apesar da proximidade entre as comunidades rurais brasileiras e a boliviana, os brasileiros são compelidos a comprar produtos agrícolas de Puerto Quijarro e Puerto Suárez para revender, já que os moradores de El Carmen de la Frontera plantam apenas para subsistência. Portanto, não há dinamismo comercial entre as comunidades, mas na escala fronteiriça (ora com Corumbá e Ladário, ora com Puerto Quijarro e Puerto Suárez).

Existem fortes interações evidenciadas nas relações sociais como: casamentos, jogos de futebol, festas comunitárias e também na utilização de serviços públicos que acontecem em mão única: da comunidade rural boliviana para os assentamentos brasileiros, já que esses apresentam melhor infraestrutura. Além disso, favorecidos pela existência de transporte coletivo, muitos preferem se deslocar para a cidade de Corumbá em busca de especialidades e melhor qualidade de atendimentos médicos, de educação e oportunidades de trabalho.

A proximidade geográfica, nesse caso, favorece o contato e a construção de relações entre as comunidades. A estrada Jacadigo é a principal via de articulação territorial. Os fluxos, resultado das práticas ancestrais estabelecidas entre os moradores, constituem um *modus vivendi* que promove a interação socioeconômica dessa fronteira.

Contraditoriamente, apesar da marcante interação entre os moradores, ainda persistem as desconfianças mútuas que às vezes geram alguns conflitos e atrapalham o diálogo e a integração, tensionando as relações. Essas divergências marcam os limites nacionais e destacam a diferença entre as comunidades.

Ordenamento territorial

O termo ordenamento do território surgiu na década de 1950, após o término da Segunda Guerra Mundial, quando os países europeus iniciaram o processo de reconstrução

das nações destruídas, a partir de políticas que visavam à reorganização da sociedade e dos espaços afetados pelos conflitos. Segundo Oliveira (2001), o ordenamento territorial tem sua origem no planejamento econômico para corrigir os desequilíbrios trazidos pela guerra.

A globalização impulsionou e foi impulsionada, ao mesmo tempo, pela revolução científico-tecnológica causando impactos, reformas e tensões apoiadas nas diversas territorialidades supranacionais que começaram a adentrar os territórios para além da Europa, EUA, Canadá e Japão. Na análise de Rückert (2005), o processo de globalização e as transformações trazidas pelo sistema capitalista geraram a crise dos Estados Nacionais desenvolvimentistas e do planejamento centralizado, rompendo paradigmas sociais, econômicos e políticos e exigindo uma nova reorganização. Os limites e as economias se tornaram flexíveis, produzindo reestruturações e requalificações políticas, econômicas e territoriais, na ordenação do território e nos padrões de desenvolvimento. Essa reforma política do Estado foi o marco referencial para elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) no Brasil.

Nesses tempos atuais, todo e qualquer pedaço da superfície terrestre se tornou funcional às necessidades, usos e apetites do capital. Porém, segundo Costa (2009), influenciado por Milton Santos, não foi o mundo e nem as pessoas que se tornaram globais, mas, os lugares e as pessoas que se tornaram ao alcance dos eventos globais.

Essas características precisam ser tomadas em conta para se propor o desenvolvimento dos territórios a partir de uma organização articulada de escalas de poderes. Souza e Corrêa (2008) corroboram com essa opinião ao afirmar que as novas particularidades do ordenamento territorial foram baseadas em modificações nas bases produtivas e na abertura do capital. Isso significa, no entendimento de Rückert (2005), que os territórios são mais complexos devido aos vários e diferentes poderes que atuam neles e sobre eles.

Desse modo, o ordenamento territorial é uma habilidade de controlar com eficiência as ações, recursos e ocupações de um determinado local, visando atingir os objetivos propostos em atendimento à necessidade dos indivíduos, grupos ou de uma sociedade, otimizando esforços para que o desenvolvimento alcance/atinja várias escalas. Segundo Costa (2009, p.71) “é um instrumento da prática administrativa de um território. É o desenho que se planeja para o mesmo a partir de sua realidade e em atenção aos processos de funcionamentos de outras escalas territoriais (regional, nacional, global)”.

Esse pensamento se aproxima de Zoido Naranjo (1998, p.20), para quem o ordenamento é:

La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas.

Dessa forma, o ordenamento está ligado ao poder público e às políticas que se sustentam nas leis, mas que respeitam as vocações locais e as vivências cotidianas de um determinado território. O ordenamento deve ajudar ao desenvolvimento de um território na medida em que sinaliza claramente os rumos a serem trilhados. Segundo Rückert (2005), o ordenamento é uma estratégia de desenvolvimento territorial que envolve as atuações públicas territoriais de forma integrada e descentralizada. No entanto, Moraes (2005) é mais explícito ao apontar que, num processo de ordenamento territorial, o Estado é o agente que integra as ações entre os demais setores e instituições atuantes no território.

Na opinião de Costa (2009, p.74), “o ordenamento pressupõe uma ordem” que resulta numa Lei específica e em políticas sobre o território. Nesta perspectiva, o ordenamento territorial é um instrumento catalisador de políticas públicas visando o uso e a ocupação de modo organizado. Na mesma direção, Oliveira (2010, p.11) aponta que o ordenamento é “a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente econômico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correta das atividades humanas”.

O ordenamento pressupõe a distribuição harmônica das diferentes estruturas que compõem um território, através de uma política de organização em diversas escalas que tem como objetivo a otimização do que foi materializado. Para Zoido Naranjo (1998) é um instrumento público e político utilizado no território, que tem como finalidade o uso adequado de recursos disponíveis e principalmente a qualidade de vida dos cidadãos.

Costa (2009) reforça a ideia de que o resultado esperado do ordenamento territorial é a qualidade de vida dos moradores, que depende das ações governamentais na busca do desenvolvimento dos indivíduos, da comunidade e dos territórios. Para Leite e Costa (2009) a qualidade de vida não é alcançada a partir de ações isoladas, pois a liberdade de ação de cada

indivíduo depende das possibilidades e oportunidades socioeconômicas a que estão sujeitos.

Nessa perspectiva de gestão, o ordenamento territorial é uma proposta de gerenciamento “empresarial” de um território, que tem como fundamento os princípios básicos do planejamento: planejar, organizar, orientar e controlar visando o bem estar de uma comunidade e seu entorno. Para Costa (2009), o ordenamento é o reflexo do planejamento territorial que resulta em políticas públicas de administração territorial.

O ordenamento é complexo e envolve não apenas o governo e suas ações, mas todo o território: múltiplas estruturas territoriais e atores sociais. Mendoza Morales (2004) afirma que o ordenamento territorial está intrinsicamente ligado ao “chão”, às “gentes” e as instituições político-administrativas de um governo. Portanto, é multidisciplinar e abrange as ciências da terra, humanas, políticas e da saúde, relacionadas à sustentabilidade ambiental, ao desenvolvimento e qualidade de vida da população e a integração interescalar dos poderes que governam uma nação. O ordenamento é, ao mesmo tempo, ciência, arte, técnica, prática, Lei e instrumento.

Mendoza Morales (2004) considera que, pela complexidade do ordenamento territorial para ordenar um país, um estado, município ou uma área, é necessário, primeiramente, ordenar o pensamento. Dessa maneira é preciso pensar o ordenamento territorial, ou seja, compreender o território, as influências das forças atuantes e a expressão territorial que se deseja. É preciso responder as questões: o que ordenar? Para que ordenar? Como ordenar o território? São perguntas que sinalizam para a operacionalização e efetivação da satisfação daqueles que vivem as mudanças e transformações provocadas pelo ordenamento, conforme indicado por Santos (2002) e por Costa (2009).

Vale destacar que, em tempos de globalização, “pensar” no ordenamento implica na compreensão dos movimentos das diferentes territorialidades, no entendimento das relações de poder que incidem/transitam num território e entre os inúmeros atores que atuam numa área geográfica. Segundo Haesbaert (2005), para ordenar um território na era global é necessário compreender a complexidade do espaço-tempo e suas características como: os deslocamentos da sociedade, a diferenciação dos atores e as relações de poder, os diferentes fluxos e redes, as desigualdades sociais, o contato com o outro. É preciso estar atento aos

processos que envolvem multiterritorialidades e des-re-territorialização, sobreposição de territórios descontínuos sobre territórios exclusivistas.

As territorialidades são mutáveis e dinâmicas, construídas a partir das características de determinada localidade, expressando um sentimento de pertencimento. Elas produzem e são produtos do território. Implicam em estratégias, ações pensadas, relações, uma forma de exercer o poder. Segundo Sack (1986), é uma estratégia de poder vinculada ao contexto social ao qual está inserida. Nas fronteiras, conforme observação de Leite e Costa (2009), as territorialidades, por vezes, tensionam os dois lados que a formam.

Assim, a fronteira deverá ser interpretada como vivida, que em conformidade com Nogueira (2007), é vista a partir dos seus habitantes e dos seus relacionamentos com o “outro” e com os centros do próprio país, deixando de ser um lugar de “isolamento”, da “barbárie”, para ser um “lugar de vida”, integração e desenvolvimento. Em outras palavras, a fronteira, na proposta de um ordenamento territorial coerente, precisa aproximar os territórios, conjugados numa perspectiva desigualmente combinada.

Elementos para se pensar o ordenamento territorial das comunidades rurais na faixa de fronteira

Pelo fato das comunidades rurais brasileiras (os assentamentos rurais) e a boliviana (El Carmen de la Frontera) se localizarem em lados opostos, ou seja, em territórios diferentes, não se pode fazer um ordenamento único. Isso porque, em qualquer escala, quem promove o ordenamento territorial é o poder público. No caso dos municípios, o instrumento maior de ordenamento territorial são os planos diretores que devem expressar as matizes da PNOT e de outras Leis nacionais e estaduais, bem como das especificidades locais.

Isso significa que o plano diretor deve considerar a unicidade-multiplicidade de cada lugar que conforma o território municipal. Em outras palavras, deve-se tomar em conta o processo de formação, a história, as estruturas sociais, políticas, econômicas, culturais e ecológicas. Também é importante considerar o uso desses/nesses territórios, as diferentes formas de apropriação do espaço, dimensões territoriais, as formas de preconceitos existentes, os conflitos, assim como suas semelhanças e complementaridades.

A partir desses conhecimentos se pode chegar a construção de políticas territoriais, entendidas por Sanchez (1992, p.72) como o “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 público”. Isso não significa estimular ações “de cima para baixo”. Ao contrário, a expressão do ordenamento dos territórios deve ser resultante das interlocuções entre os diversos presentes, consensuadas num pacto socioterritorial.

Na fronteira em foco, os territórios possuem um tecido social comum e desenvolvem uma teia de relações, trocas e laços que possuem raízes históricas, apesar das identidades individuais. Os habitantes do lado boliviano, por exemplo (mas também os do lado brasileiro), transcendem com maior frequência a linha internacional e, tampouco a consideram em suas estratégias cotidianas. Assim, essa área rural é dotada de um processo histórico de trocas intra/transfronteiriças que podem ser reforçadas por ações e políticas de cooperação.

Desse modo, para elaborar um ordenamento territorial coerente nesta área é preciso dar voz aos protagonistas locais internos (os moradores, as lideranças oficiais e não oficiais) e externos (as instituições governamentais e não governamentais) de ambos os lados, pois suas ações são estruturantes. Vale reforçar que o gerente dessa construção deve ser o povo que habita o território. Porém, nessa área fronteiriça, a voz dos seus moradores ainda não se propala, repercutindo num grande silêncio. A desterritorialização é um dos indicadores dessa condição.

É preciso que não só as comunidades, mas a fronteira - contexto onde estão inseridos esses territórios rurais - seja um lugar de significados positivos. Romper com o olhar depreciativo e preconceituoso, às vezes dos próprios fronteiriços, é uma condição para se pensar no desenvolvimento local. Não se trata apenas da construção de políticas públicas em favor dos povos das fronteiras, mas do estímulo à formação de um sujeito coletivo e de ações voltadas para um objetivo comum que valorize os atributos existentes nessas localidades.

Para isso, a rede de relações sociais existente precisa ser ampliada, com a promoção de ligações dinâmicas nas diversas dimensões desses territórios. É preciso elaborar/dotar uma institucionalidade para ser gerenciar/avalizar as ações das diversas instituições que atuam de forma independente nessas localidades. Mesmo por ocasião das tentativas de aproximação entre elas, por vezes, as iniciativas esbarram nas ideologias, no controle orçamentário, nas diretrizes de cada projeto aprovado, dentre outros. O não enfrentamento desses obstáculos

acarreta em avanços poucos significativos, além de recursos desperdiçados, por vezes escassos.

Poderia se criar uma espécie de Conselho de Desenvolvimento dos Territórios Rurais Fronteiriços, que funcionaria como uma ferramenta de planejamento. Conforme sugerido em Costa (2009), deveria ser paritário e composto por membros da sociedade civil organizada – nesse caso específico, por representantes das associações e entidades civis com atuação nos territórios – e representantes dos governos (de todas as esferas com atuação no local) de ambos os lados da fronteira.

Nesse caso, não seria possível ter um caráter deliberativo, pois esbarraria na questão político-territorial. Os acordos pactuados em consenso no Conselho deveriam ser levados às instâncias decisórias de cada lado da fronteira e, então, pressionados para serem executados. Evidentemente que o fato de ser consultivo pode levar à inoperância do mesmo. Contudo, acredita-se que uma vez fortalecida a coesão territorial é possível que, a partir do pacto entre seus membros, se exerça forte pressão nas lideranças políticas de cada território, em favor dos interesses dos rurais fronteiriços.

Vale dizer que já existem mecanismos de pressão fortemente presentes no lado boliviano da fronteira, além de uma estruturação territorial privilegiada para tal fim em território brasileiro – o sistema viário de transportes de mercadorias. Na fronteira Brasil-Bolívia, a principal via de acesso é a Rodovia Ramón Gomez, ligada ao território boliviano pela ponte localizada sobre o arroio Conceição (Arroyo Concepción), construída em 04 de abril de 1972 (AMARAL e OLIVEIRA, 2010). Essa rodovia se articula com a única via rodoviária para se chegar a Corumbá e, portanto, até essa fronteira – a BR 262. O fechamento de pontos estratégicos dessas rodovias ou de seu prolongamento na Bolívia pode produzir um desabastecimento significativo dessa região fronteiriça, além de prejuízos consideráveis no comércio internacional. Trata-se, pois, de um fator geográfico favorável para o desenvolvimento de formas de pressão pelos movimentos sociais sobre os governantes.

No lado boliviano da fronteira, por exemplo, o Comitê Cívico de Puerto Quijarro articula diversas manifestações para exigir atenção do governo por melhores condições de emprego, saneamento básico, saúde, educação, revisão de leis promulgadas e outros problemas que afetam a população local. Essas manifestações são denominadas “paros cívicos” ou “fechamento da fronteira”.

É possível pensar que, com o fortalecimento/empoderamento, o Conselho de Desenvolvimento dos Territórios Rurais Fronteiriços se volte contra os governos locais que o estimularam a existir. Ou seja, as formas de pressão instituídas para alcançar os resultados desejados pode aparentar um afronto aos poderes instituídos. Na verdade, é essa a expressão do desenvolvimento, da mudança de atitude, de empoderamento dos grupos locais, desejáveis pelas concepções modernas do desenvolvimento territorial rural sustentável, que vem sendo chamada de governança.

O pretense Conselho logicamente necessitará de decisivo apoio na sua fase embrionária. Nesse sentido, será necessária a articulação com outras instituições e agências de pesquisa, desenvolvimento e extensão rural, desde que coordenados por um projeto coletivamente construído. Na escala brasileira será fundamental a indução de chamadas públicas para territórios rurais fronteiriços no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), via Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT). Logo, vislumbra-se a importância da criação/fomento de uma rede de articulação entre grupos rurais fronteiriços.

Portanto, é fundamental a participação do poder público municipal na articulação entre os territórios, pois a ele cabe a primazia do ordenamento no local. Devido à flexibilidade e a capacidade de instituir e formular leis, criar órgãos deliberativos como conselhos e secretarias municipais, captar recursos e planejar ações locais, a Prefeitura Municipal é o órgão de suma importância na concretização das mudanças que podem ocorrer nesses territórios. Tal condição pode ocorrer através de um novo arranjo institucional que promova políticas públicas que possam valorizar os conhecimentos e tradições locais, estimular iniciativas e expectativas da população. Contudo, a fronteira é composta de gestões territoriais diferentes e, por vezes, divergentes. Caberá, portanto, uma aproximação entre os poderes territoriais constituídos para um efetivo ordenamento em áreas de fronteira.

O ordenamento deverá ser resultante de um pacto territorial entre a Prefeitura Municipal, os agentes internos da comunidade (moradores, lideranças) e os demais agentes externos (pesquisadores, estudantes, empresas privadas e públicas, universidades, ONGs) na perspectiva do reconhecimento da multiplicidade de interesses de indivíduos e coletividades. Ou seja, com envolvimento de todos os atores atuantes, inclusive os da escala estadual e federal. Vale destacar que o pacto territorial deve ser construído por membros de ambas as

bandas territoriais da fronteira, já que os grupos locais exercem territorialidades por todo espaço fronteiriço.

Como o planejamento em tempos de globalização envolve pensar nas dinâmicas territoriais e na coesão social das diversas escalas, sugere-se, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento dos Territórios Rurais Fronteiriços, a construção de um “espaço” onde se possa discutir o que, para quem, por que, para que fazer. Conforme indica Costa (2012), vale, também, discutir “o que não é objetivo fazer”.

Como sugestão, poderia ser criada uma espécie de “Observatório da Fronteira”, onde seus atores internos e externos poderiam “pensar a fronteira”, discutir as necessidades, potencialidades, diversidades existentes nos territórios, com valorização das culturas e das experiências locais. Também, elaborar, armazenar e divulgar informações sobre os territórios fronteiriços, configurando-se num importante instrumento de apoio na tomada de decisões pelos conselheiros e pelos próprios governantes na estruturação de políticas públicas. Com isso, seria possível tornar o cidadão protagonista na elaboração dos projetos de interesse socioterritorial e na proposição de políticas públicas para si próprios, superando as desigualdades sociais e dependência das ações com finalidades eleitoreiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão maior do ordenamento em áreas rurais fronteiriças é que o mesmo só pode ser realizado no âmbito da jurisdição territorial, enquanto nas e para as fronteiras confluem territorialidades extraterritoriais, que produzem tensão num e noutro lado. São, ao mesmo tempo, portadoras de possibilidades e de conflitos. Não se pode, portanto, desconsiderar no processo de planejamento as intensas mobilidades humanas historicamente construídas, como as da zona fronteiriça estudada.

A partir dessas reflexões pode-se dizer que é possível realizar um ordenamento coerente do espaço rural fronteiriço, desde que se tenha uma participação ativa dos representantes locais de ambos os lados da fronteira. Essa condição, quando não presente, deve ser fomentada pelo Estado componente de cada uma das franjas fronteiriças. O empoderamento e articulação na escala da fronteira, e para além da mesma, são mecanismos que vislumbram possibilidades de fortalecimento dos grupos rurais e de efetividade de suas ações territoriais.

A estratégia de criação de um Conselho de Desenvolvimento de Territórios Rurais Fronteiriço pode se configurar num importante instrumento de negociação dos interesses coletivos. Ao mesmo tempo, pode favorecer o reconhecimento do outro e de seus problemas comuns, enfim, de fomentar a participação dos moradores da fronteira em prol da melhoria da sua qualidade de vida.

NOTAS:

ⁱ Este trabalho é uma parte modificada da dissertação, defendida em março de 2013, no Programa de Mestrado em Estudos Fronteiriços, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, intitulada “Relações entre comunidades rurais na fronteira Brasil-Bolívia”. Foram realizadas 22 entrevistas em El Carmen de la Frontera, 50 nos assentamentos rurais brasileiros, 5 com gestores da AGRAER (Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural) e 3 do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) que foram gravadas com o consentimento das pessoas. As análises dessas entrevistas e das observações *in loco* da paisagem e do cotidiano dos moradores das comunidades investigadas, bem como o referencial teórico utilizado, foram as bases desta reflexão.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Moyses dos Reis; OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado. O preço de ser fronteira e a ação da sociedade fronteiriça. **Anais... II Seminário de Estudos Fronteiriços**. Corumbá: UFMS, 2010. p. 625-636.
- COSTA, Edgar Aparecido da. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, E.A.; OLIVEIRA, M.M.M. (Orgs.). **Seminário de estudos fronteiriços**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009. p. 61-78.
- COSTA, Jodival Maurício da. Ação, espaço e Território: elementos para pensar uma política de ordenamento territorial. **Revista Políticas Públicas**, São Luis. v. 16. n° 1. P. 15-24, jan/jun 2012.
- CURADO, F. F.; SANTOS, C. S. de S.; SILVA, Fabíola Q. **Pré-diagnóstico participativo de agroecossistemas dos assentamentos Paiolzinho e Tamarineiro II**. Documentos. Embrapa Pantanal, Corumbá-MS, v. 45, , 2003. p. 0-35.
- HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: BRASIL. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 15-29.
- HOUSE, J.W. The frontier zone: A conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v.1, n. 4, 1980. p. 456-477.
- LEITE, Manoel Rodrigues; COSTA, Edgar Aparecido da. Ordenamento, territorialidade e qualidade de vida. In: COSTA, E.A.C.; SILVA, G.A.M; OLIVEIRA, M.A.M. (Org.). **Despertar para a Fronteira**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009. p. 181-199.
- MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, T. M. A; DAMIANI, N. O; SCHAFFER, N. BAUTH, V. S.(Orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB – Porto Alegre, 1998. p 41-49.

MAX, Claudio Zarate; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. **Geosul** (UFSC), v. 24, 2009. p. 07-27.

MENDOZA MORALES, Alberto. Ordenamento Territorial em Colombia. In: **A.A.V.V. Organización del Territorio: Teorías, enfoques y tendencias**. Bogotá: Universidad Libre, 2004. p. 105-113.

MORAES, Antonio Carlos Roberto. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. p. 43-47.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária. **Ateliê geográfico**. Goiânia. v.1, n.2, 2007. p. 27-47.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do ordenamento do território**. Coimbra: Almedina, 2001.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das Relações Fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. In: OLIVEIRA, T.C.M. (Org.). **Território Sem Limites**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2005. p. 377-408.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A lógica espacial do território fronteiriço – os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ládário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez. In: SEBRAE. (Org.). **Mato Grosso do Sul sem Fronteiras - Características e Interações Territoriais**. Campo Grande: Visão-SEBRAE, 2010. p. 239-255.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. 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. p.31-39.

SACK, Robert. **Human territoriality: Its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. **Geografía política**. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SANTOS, Milton. Território e dinheiro. In: SANTOS, M. et al (org). **Território, territórios**. Niterói: PPGEU-UFF/AGB-Niterói, RJ, 2002. p. 17-38.

SILVA, Luis Paulo Batista da; MACHADO, Lia Osório; RIBEIRO, L. P. Fronteira Brasil-Bolívia: interações e características do espaço fronteiriço. **Anais...** 12º Encuentro de geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. Anais do 12º encontro de geógrafos de América latina, 2009.

SOUZA, Mariângela Alice Pieruccini; CORRÊA, Walquíria Krüger. Produtores rurais, atividades não-agrícolas e trabalho pluriativo no município de Cascavel-PR: uma discussão sobre a ruralidade e o território. **Anais...** 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUP, São Paulo, 2008, p. 656-684.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2002.

ZOIDO NARANJO, Florencio. **Geografía y ordenación del territorio**. Barcelona: Íber, Didáctica delas ciencias sociales. Geografía e História, n. 16, abril de 1998. p. 19-31.

Artigo recebido em novembro de 2013 e aceito em fevereiro de 2014.