

Roberto Verdum / Luis Alberto Basso / Dirce Maria Antunes Suertegaray

Organizadores

Rio Grande do Sul



Paisagens e Territórios em Transformação

Rio Grande do Sul

Paisagens e Territórios em Transformação



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Ricardo dos Santos

Carlos Alberto Steil

Lavinia Schüler Faccini

Mara Cristina de Matos Rodrigues

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Antonio Carlos

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Roberto Verdum / Luis Alberto Basso / Dirce Maria Antunes Suertegaray
Organizadores

Rio Grande do Sul

Paisagens e Territórios em Transformação

Segunda Edição

**UFRGS**
EDITORA

© dos autores
1ª edição: 2004

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Maria da Glória Almeida dos Santos
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt
Editoração adicional: Luciane Delani

R585 Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação. / organizado por Roberto Verdum, Luis Alberto Basso e Dirce Maria Antunes Suertegaray. – 2. ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. 360p. : il. ; 16x23cm

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.
Inclui referências.

1. Geografia – Rio Grande do Sul. 2. Paisagens – Transformações – Degradações ambientais – Reconstrução. 3. Problemas ambientais – Brasil – Rio Grande do Sul – Ações políticas – Ações técnicas. 4. Paisagem metropolitana – Transformações – Degradação da água – Bacias hidrográficas. 5. Bacia hidrográfica – Rio Ibicuí – Qualidade da água. 6. Sociedades humanas – Integração – Relações dinâmicas – Natureza. 7. Disputas territoriais – Aspectos econômicos – Indutores de renda – Força produtiva. 8. Transformações agrárias – Reforma agrária – Rio Grande do Sul. 9. Paisagens – Imagens – Representações. 10. Disputas territoriais – Território regional – Identidade – Gaúchos. 11. Geografia – Transformações espaciais – Educação formal – Educação informal – Relações – Sociedade gaúcha. I. Verdum, Roberto. II. Basso, Luis Alberto. III. Suertegaray, Dirce Maria Antunes.

CDU 911.375:504(816.5)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0165-4

O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional

Aldomar A. Rückert

A crise do Estado desenvolvimentista na década de 80 no Brasil abriu frentes de construção de projetos de reforma do Estado, consubstanciados a partir da Constituição de 1988. Entre o período constituinte e o momento atual vários desenhos de reforma do Estado têm sido aspirados e alguns poucos implementados. A redemocratização e a recuperação do projeto federativo – e sua crise imediata –, a abertura de mercados e a reforma constitucional da ordem econômica em meados dos anos 90, têm colocado para as diversas escalas de poder novos projetos de desenvolvimento.

Os Estados federados passam a ter relevância pelos seus papéis de unidades político-administrativas que passam a recuperar boa parte de suas autonomias frente ao Estado nacional. Essas autonomias dão-se tanto pelas novas funções que lhe são atribuídas quanto pelas que seus governos assumem na retomada de projetos de desenvolvimento, direcionados para os novos padrões de busca de inserção internacional e das novas funções dos territórios no âmbito da integração competitiva subregional intrabloco no Mercosul.

As novas funções dos territórios estão consubstanciadas à (re)estruturação da totalidade e das novas especificidades nos cenários da globalização/regionalização. Por um lado há os projetos nacionais que se incorporam à escala supranacional. Por outro, há projetos de caráter regionalistas que re-

Aldomar A. Rückert é professor doutor no Departamento de Geografia, no PPG em Geografia do Instituto de Geociências e no PPG em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

presentam fragmentações das novas totalidades. A representação das novas estratégias que valorizam os territórios na competição internacional implica no exame do papel que os territórios desempenham a serviço das estratégias projetadas (Lefebvre, 1976, p. 25-31).

Na análise da inserção internacional do Brasil – e do Rio Grande do Sul – a integração sub-regional intrabloco é perpassada pela reestruturação econômica global. Juntamente com a estratégia dos Estados nacionais, empresas privadas, nacionais e globais, assumem a implantação de macroprojetos, especialmente de infraestrutura e de reestruturação territorial. Assim, a questão de como está sendo reestruturado um novo ambiente econômico passa pelo entendimento de que na América do Sul há novos atores privados fazendo política neste novo ambiente de reestruturação. A reforma do Estado na via da relação Estado – mercado na integração sul americana atribui à empresa privada, em grande medida, a gestão da reestruturação territorial.¹

A AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DIRECIONADA PARA O MERCOSUL

A agenda da política externa brasileira direcionada para o Mercosul caracteriza-se pela mudança da postura de conflitos entre Brasil e Argentina, com a adoção da cooperação entre os dois Estados; a ampliação da fronteira viva meridional através da transformação da *fronteira-separação em fronteira-cooperação* e a emergência ou construção de novos espaços geoeconômicos e de modernização tecnológica.

Da postura de conflitos à cooperação internacional, baseada esta última na linha kantiana da *identidade de regimes* no processo de integração, as rivalidades brasileiro-argentinas se atenuam e praticamente desaparecem quando, no final dos anos 80, os países atingem a democracia e se propõem à criação de mecanismos de integração econômica.

A busca da inserção internacional do país, seja pelas políticas multilaterais, seja pelas políticas de integração dá-se de *forma competitiva*, porém sob um cenário internacional pouco favorável às economias do sul que encontram barreiras alfandegárias e não-alfandegárias nos mercados dos países desenvolvidos,

¹ O território vinha sendo tomado como um elemento básico, intrínseco ao Estado territorial, fundado como um Estado das armas pela geopolítica realista como a implementada no Brasil pelos governos militares. Mas, há novos sentidos políticos e novas formas no território, quais sejam os da reconceitualização do território como um dado básico do lugar, da região e das nações no contexto da competitividade. O território não é um conceito ultrapassado como quer Rosecrance (1986; 1996), mas tem adquirido novas formas e outros sentidos.

numa liberalização de mercados unilateral por parte dos *mercados emergentes*. A globalização, tomada principalmente na perspectiva comercial supõe que a competição passa a ocorrer em escala mundial, com as empresas privadas frequentemente reestruturando sua atividade em termos geográficos, e sendo beneficiadas tanto pelas vantagens comparativas de cada país como pelo próprio nível de competitividade de cada empresa (Baumann, 1996, p. 34-37) .

A integração competitiva em escala sub-regional intrabloco, em termos econômicos, pode ser conceituada como a somatória ou unificação de iniciativas que afetarão positiva ou negativamente diferentes circuitos produtivos regionais fronteiriços ou duas ou várias economias nacionais, ou então como o incremento ou a intensificação das relações produtivas e comerciais preexistentes (Ciccolella, 1994, p. 299). Assim, a globalização em suas várias faces é tomada como uma megatendência que internaliza macrovetores que, infletindo para um novo patamar no capitalismo brasileiro, imprime novas formas territoriais.² A *integração sub-regional intrabloco* é assim conceituada, na perspectiva comercial, como primeira e basicamente *competitiva*.³

O CONCEITO DO RIO GRANDE DO SUL COMO TERRITÓRIO DE INTERNACIONALIZAÇÃO SEGMENTADA DO ESPAÇO NACIONAL

O conceito do Rio Grande do Sul como *território de internacionalização segmentada do espaço nacional* está associado à concepção de que a integração competitiva acentua as desigualdades inter-regionais no espaço brasileiro (Fiori, 1994, p.309; Hanashiro, 1996, p.A-3). Esta acentuação, por sua vez, associa-se à crise do Estado federal brasileiro e do pacto federativo, como uma crise tendencial de fragmentação da federação (Affonso, 1994, p. 321-322).

A crise econômico-financeira da entrada dos anos 80 transforma a antiga capacidade pactante do Estado desenvolvimentista. As dificuldades das negociações atinentes a cada interesse particular e sua incompatibilização com os

² Compreender os territórios nos novos contextos estratégicos da globalização/regionalização implica estabelecer que, como afirma Ianni (1994, p. 66) as ciências sociais estão desafiadas a repensar seu objeto. Este objeto – no caso específico apontado por Ianni como a sociedade nacional ou o Estado-nação – apontaria para a nova questão das ciências sociais: entender as nações como territórios ou elos da sociedade global. Na medida em que se desenvolve, a globalização confere novos significados à sociedade nacional, *como um todo e em suas partes*, bem como ao seu território.

³ Conforme Rolim (1994, p. 55-63) o conceito de integração comporta a integração na economia nacional e num conjunto de países, na perspectiva do comércio internacional. O *regional* pode referir-se às tentativas de liberação comercial entre países próximos ou na integração de diversas regiões duma economia nacional. Mas, o conceito é impreciso em ambos os contextos.

chamados interesses mais gerais definem a *crise federativa* ou *crise do Estado federal*, agigantando-se os *particularismos* e a *fragmentação da sociedade brasileira* (Natal, 1994, p. 68-69). Afora os particularismos, “evidencia-se que o antigo Estado estruturante, essencial à organização federal de Estado, perde crescentemente sua capacidade coordenadora e pactante, apontando por consequente para a agudização do histórico problema federativo” (Natal, 1996(a) p. 65-66).

A federação a partir dos anos 90, com o fim da Guerra Fria passa a enfrentar o fenômeno da globalização, uma vez que esta vem atingindo e afetando de maneira muito direta as relações historicamente constituídas – na modernidade do capitalismo e dos estados territoriais – entre o poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas (Fiori, 1995; Natal, 1994). Para Fiori “não há dúvida de que o fenômeno da globalização, de uma forma ou outra, acabará afetando, inevitavelmente, o funcionamento dos Estados Nacionais e a viabilidade dos sistemas federativos” (Fiori, 1995, p. 27-30).

A desconcentração produtivo-industrial no Brasil, principalmente nos anos 80 devido às economias de aglomeração, a base de recursos naturais e determinados investimentos públicos (como é o caso dos polos petroquímicos), faz com que essa nova geografia econômica posicione novos atores e interesses modernos. Apesar da crise econômica dos fins dos anos 70 e início dos 80, “continuaram aumentando os bens e serviços transacionados inter e intraregionalmente, o que ampliou o mercado e reforçou a integração nacional”. Os avanços da “tecnologia de informação e do transporte (apesar do deterioramento deste último) incidiram para uma maior integração do país e ampliação do mercado nacional.” As regiões brasileiras aumentaram internamente e entre si o intercâmbio econômico no qual se estreitaram suas relações inter e intra-institucionais (Natal 1996,b, p. 82).

O exacerbamento dos particularismos na federação associa-se à reestruturação e à redefinição territorial acentuando-se as fragmentações regionais. Estas fragmentações relacionam-se, por sua vez, à internacionalização segmentada do espaço nacional, especialmente no centro-sul do país. Esta macro região tende à reconcentração econômica e a diferenciar-se ainda mais do conjunto da federação por compor o núcleo goeconômico do Mercosul.⁴

⁴ Mendes (1997, p. 197) examina a questão das implicações regionais no Brasil com relação ao Mercosul. Para o autor os ganhos advindos do processo de integração não se transmitem com fluidez no espaço territorial dos países envolvidos. Os dados do montante das exportações em 1994 apontam a concentração de 75,80% do valor no centro-sul do Brasil (São Paulo e estados do sul). Incluindo-se Minas Gerais e Rio de Janeiro os dados de 1994 apontam 90,8%. Enquanto no nordeste os núcleos exportadores estão concentrados em pontos e projetos específicos (como o Complexo Petroquímico de Camaçari; o complexo mínero-metalúrgico do projeto Alumar, o projeto Carajás, e alguns poucos polos agropecuários) no centro-sul a produção de setores de

As redefinições territoriais, como a integração econômica e política entre regiões limítrofes de Estados vizinhos e mais recentemente a integração econômica e política entre regiões de países do Mercosul, são exemplos de transformações que se inserem no quadro maior de fragmentações regionais. Para Rodriguez (1995, p. 436-437) os fenômenos recentes da política externa brasileira expõem o centro-sul rapidamente à competição internacional e à mudanças no sentido da reconcentração econômica nesta região. Neste sentido dever-se-ia, segundo Rodriguez, adicionar ao paradoxo *integração nacional/fragmentação regional/crise federativa a integração supranacional* como mais um elemento fundamental da questão regional, ao menos no Centro-Sul do Brasil.

A tendência à desagregação federativa soma-se, portanto, a inserção internacional, com a mudança de significado das fronteiras econômicas nacionais e a emergência dos Estados regionais (*regional states*); regiões de um país (ou países) que se articulam em diferentes planos (principalmente o econômico). Com a prolongada crise da economia brasileira há evidências que o impacto da dinâmica econômica dos anos 80 e 90 tem aumentado a importância relativa dos mercados externos em todas as regiões. Com isto acentuam-se as disparidades intra-regionais. As disparidades entre as regiões reproduzem-se no interior de cada região. A persistência da crise, aliada ao colapso do planejamento econômico nacional (em todos os níveis), tende a fortalecer as opções de integração regional com o exterior, em detrimento das articulações ao nível nacional (Affonso, 1994, p. 322).

O paradoxo *integração nacional/fragmentação regional/crise federativa/integração supranacional* apresenta tanto o mercado nacional mais integrado, com uma nova geografia econômica de um Brasil mais complexo bem como um avanço democrático *descentralizante/recentralizante*, que tem conduzido as unidades subnacionais a uma relativa autonomização política. O Rio Grande do Sul, por sua localização, como espaço fronteiriço ou como espaço que tende à *espacialidade do futuro*, no qual elementos que, longe de serem considerados como externos, passam a ser parte dela, sobretudo para a sua gestão (Arroyo, 1995, p. 507), é um caso paradigmático neste cenário paradoxal.

Assim, deve-se inserir o Estado do Rio Grande do Sul como uma unidade de análise cujo território passa a adquirir funções de *território-elo* do

metal mecânica concentra-se em regiões densamente articuladas entre si, como a região central de Minas Gerais e a do Triângulo Mineiro; a região metropolitana de São Paulo *alargada* ao longo do eixo Campinas – Ribeirão Preto; os eixos Região Metropolitana de Porto Alegre a Caxias do Sul; Blumenau – Joinville e a região metropolitana de Curitiba. Dados publicados pelo Geipot (1998, p. 13) apontam que em 1995 o fluxo de exportações/importações concentra-se em 89,5% e 87,90% respectivamente no Sudeste e Sul do país. O restante dos fluxos dividem-se, então, pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

processo de transnacionalização dos espaços dos Estados-Nacionais, numa nova escala de análise, qual seja a escala da transnacionalização do território. Nesta nova escala de reflexão, cabe a análise das vantagens comparativas e competitivas no Brasil e no mercado comum, em seus *enlaces meridionais* e da função do *território* nas estratégias adotadas pelo Estado Nacional e pelas empresas privadas na construção de um espaço geoeconômico transnacional, o processo de transnacionalização do território.

A REDEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES DAS FRONTEIRAS

Conforme Valenciano (1996, p. 185) o modelo econômico de substituição de importações privilegia apenas um ponto focal exportador e importador geral, o porto, enquanto que as concepções geopolíticas clássicas tem grande influência sobre o *papel das fronteiras* – defensivas ou protetoras, discriminante ou expansionista no período da estratégia protecionista das economias e do crescimento *para dentro*. As redefinições do papel da fronteira, como resultado da adoção de uma estratégia comercial, acentua a sua importância e da função facilitadora do transporte e do comércio. A fronteira passa a ter função permeável e articulante.

Retomando-se Raffestin (1993, p. 153), falar de território “é fazer uma referência implícita à noção de *limite* que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço”. Enquanto a *zona* ou *área de fronteira* é “uma extensão geográfica limitada e próxima ao limite internacional, [...] é uma franja cuja superfície não excede algumas dezenas de quilômetros a ambos os lados da fronteira”, a *região fronteira* “abarca uma extensão maior em relação às anteriores onde o programa ou as ações conjuntas se definem geralmente para ser aplicadas a jurisdições políticas internas de cada país, como são os Estados, as províncias etc.” (Valenciano, 1996, p.194). As políticas de desenvolvimento regional por parte do Estado podem ser voltadas tanto para as zonas ou áreas de fronteira como para as regiões fronteiriças numa escala mais ampla. Ambos são conceitos diferenciados. O Rio Grande do Sul pode ser conceituado, portanto, nos termos de Valenciano no seu todo *como Estado de região fronteira*.

Para Courlet (1996, p. 11-22) o fenômeno da globalização permite apreender o processo de recomposição dos espaços em suas múltiplas dimensões, espaços esses que participam da emergência de novas modalidades de ação política, nas quais a fronteira cumpre um papel importante. Conforme o autor, em Raffestin (*Eléments pour une théorie de la frontière*, 1986) a fronteira age à maneira de um *comutador* que se acende ou se apaga, permite ou proíbe. A glo-

balização ao comportar uma dimensão política redefine o jogo da concorrência entre os Estados. Essa redefinição produz novas integrações espaciais que contornam as fronteiras nacionais. A globalização funciona como um *pulverizador* de territórios antigos, assim como um *acelerador* de territórios novos. A fronteira tem um importante papel a cumprir nesse jogo de recomposições.

A partir das mudanças das noções de fronteira, como as fronteiras de contenção e fronteiras-separação da geopolítica realista, suas características atuais apontam para elas como áreas de transição, interface e/ou de comutadoras entre os países. Perdem-se os antigos significados nacionalistas e militaristas de fronteira, verificando-se um tipo de atualização das velhas ideias ratzelianas de fronteiras móveis ou flutuantes, ainda que num marco no qual as áreas de fronteiras deixam de ser zonas de tensão para converter-se em zonas de contato e articulação.

As fronteiras – ou as regiões fronteiriças – assim, passam a ser territórios de mudança mais imediata dos processos de integração e de reestruturação econômica, tanto pela presença como pela ausência de atividades e projetos relacionados com os mesmos processos (Laurelli, 1997, p. 178). Com isto, Ciccolella (1997, p. 63) e Laurelli (1997, p. 180) conceituam as áreas fronteiriças como de cooperação, contato e articulação produtiva e fronteira ativa.

Com as novas condições na disputa dos territórios pela inserção no cenário mundial (Laurelli, 1997, p. 182) os projetos de intervenção em obras públicas de infraestrutura e a realocização de atividades produtivas tanto nas zonas/áreas fronteiriças como nas regiões metropolitanas, por responder ao novo modelo de acumulação, tendem a modificar a conformação dos territórios, em seu uso, ocupação e apropriação, de caráter mais ou menos imediato.

Um dos aspectos mais significativos no cenário geopolítico e geoeconômico emergente é a proposta de Lafer (1994, p. 26) de transformação da *fronteira-separação* em *fronteira-cooperação* como diretriz da ação diplomática latino-americana. Esta concepção de fronteira traz em si a redefinição do seu papel, anteriormente comentada com base em Valenciano (1996, p. 18) – a função permeável, articulante e facilitadora da fronteira ou a função comutadora (cfe Raffestin citado por Courlet, 1996, p. 11-22).

As transformações da *fronteira-separação* em *fronteira-cooperação* têm implicado em recentes transformações no que tange à implementação de infraestrutura estratégica e indústrias na Faixa de Fronteira Oeste Brasil-Argentina, principalmente, no Estado do Rio Grande do Sul. A legislação federal que dispõe sobre a faixa de fronteira veda – na forma como se encontra em vigor, no termos de 1979 –, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, dentre outros a implementação de infraestrutura estratégica – abertura de vias de transporte, a construção de estradas internacionais,

bem como o estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, bem como exige que, pelo menos 51% do capital das indústrias pertença a brasileiros.

No entanto, a partir do Protocolo 23 Regional Fronteiriço (1988), as articulações de comutação na fronteira-cooperação passam a dar-se principalmente pela integração rodoviária, como a Rodovia do Mercosul e o Centro Unificado de Fronteira da Ponte Internacional São Borja-Santo Tomé; a integração energética através dos gasodutos Bolívia-Brasil, Argentina-Brasil e o futuro Cruz del Sur (Uruguai-Brasil), a Unidade Termelétrica de Uruguaiana que opera com gás argentino e as estações conversoras de energia elétrica de Uruguaiana em Garabi (no município de Garruchos) e de Santana do Livramento – Rivera, além da integração hidrovial Tietê-Paraná. A hidrovial, que embora localizada ao norte e noroeste do Rio Grande do Sul, poderá contribuir como um novo eixo de transportes de mercadorias do Estado para a Argentina. Na maioria dos empreendimentos há investimentos de capitais privados estrangeiros e as empresas são, em sua maior parte, predominantemente empresas globais. A ampliação da fronteira viva, notadamente nas áreas meridionais é um estímulo, por sua vez, à participação crescente das autoridades estaduais e municipais no diálogo com *vizinhos reais* (Reis, 1994, p. 27).⁵

O Conselho de Segurança Nacional a que alude a legislação de faixa de fronteiras de 1979 é substituído pelo Conselho de Defesa Nacional na Constituição de 1988, porém, a Lei de Faixa de Fronteiras continua em vigor. Apesar da Lei continuar em vigor, o espírito de sua interpretação muda através de outros dispositivos, o que de certa forma torna letra morta alguns dos termos. O Artigo 3º da Emenda Constitucional 6 de 1995 revoga o Artigo 171 da Constituição que define até então o conceito de empresa brasileira de capital nacional. Os casos de infraestrutura estratégica supracitados, implementados na fronteira oeste são objeto de acordos internacionais específicos, como o próprio Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 23/ago/1989 e seus protocolos adicionais além dos acordos para a construção da Ponte Internacional São Borja-Santo Tomé.

⁵ Neste sentido Koch (dez 1996, p. 308-309) aponta que as condições e vantagens competitivas, tendentes a favorecer a localização de atividades vinculadas aos novos circuitos produtivos – no marco do novo papel que parecem destinadas a cumprir as regiões sul-americanas na divisão internacional do trabalho –, deverão gerar maiores desigualdades territoriais, aumentando também as competências e a importância estratégica dos poderes locais. Todavia essa instância, conforme a autora, encontra limites na ação de outros agentes, como as empresas transnacionais, outros atores extralocais, os Estados provinciais e os próprios Estados nacionais, que deverão agir no território a partir de ações mais ou menos centralizadas. “Por todas essas questões, tornam-se necessárias ações planejadas, principalmente no âmbito da gestão local, para que eventuais efeitos negativos não atinjam as populações e para que os resultados positivos que daí advierem possam se estender a outras áreas vizinhas.”

O RIO GRANDE DO SUL E O NÚCLEO GEOECONÔMICO DO MERCOSUL

A construção do Mercosul como *novo espaço geoeconômico* com base na modernização tecnológica e como dimensão inovadora da *parceria operacional* (Lafer, 1994, p. 43) passa a compor, portanto o novo cenário geoeconômico e geopolítico na América Latina. “O projeto integracionista do Mercosul muda não só a geografia econômica da América Latina, como a própria geopolítica da região” (Almeida, 1993, p. 93). Assim, o Rio Grande do Sul é conceituado como *Estado de região fronteira*, por sua localização junto a duas fronteiras internacionais, prevalecendo no entanto a adoção do critério institucional político-administrativo, o Estado como unidade membro da república federativa e não como uma região em si.⁶

Unidade político-administrativa da federação ou território conceituado na escala intranacional conforme acima referenciado, o Rio Grande do Sul, *território de internacionalização segmentada* do espaço nacional, é tomado como um elo componente da Merco Região Pan-Hispânica ou do Geomercado, ou ainda como parte do núcleo geoeconômico do Mercosul.⁷ Regiões e metrópoles equipadas com infraestrutura e produção competitiva passam a compor este

6 A conceituação do Estado do Rio Grande do Sul como *região* tem sido adotada considerando diversas especificidades da unidade da federação. Costa (1988, p. 13), afirmando que a *região* é normalmente compreendida como o nível intermediário entre o Estado-Nação e o espaço mínimo de institucionalização político-administrativa (o município), aplica esta concepção à Campanha rio-grandense. Já Dorfmann (1995, p. 111) adota este conceito de região de modo a abarcar toda a unidade da federação, considerando que a questão da tricultura e suas diversas relações envolvem o conjunto do estado. Albuquerque (1998, p. 49-50) ao conceituar o Rio Grande do Sul enquanto *Estado-região*, analisa a realidade regional a partir das relações sociais políticas, na forma de identidade político-cultural e na forma de instituições estatais regionais. Targa (1996, p. 17-47) refere-se ao Rio Grande do Sul como região na perspectiva da formação da sociedade gaúcha, na *encruzilhada entre duas formações sociais – a platina e a brasileira* a partir das relações entre a sociedade dessa região com a guerra, o militarismo e a ditadura. Nesta perspectiva geohistórica caberia ainda a aplicação do conceito de região ao Rio Grande do Sul como o de *pan-hispânica*.

7 O núcleo geoeconômico do Mercosul é a Região Platina. A bacia do Prata – vertebrada pelos rios Paraná, Paraguai e Uruguai – abrange o centro-sul do Brasil, o pampa argentino, o Uruguai e a porção oriental do Paraguai. Nessa área encontram-se as principais metrópoles (Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre no Brasil, Montevidéo, no Uruguai; Rosário, Buenos Aires, Córdoba, Neuquén e Mendoza na Argentina; Santiago, Valparaíso e Viña del Mar, no Chile) e zonas industriais dos países-membros, além das grandes concentrações demográficas. O núcleo geoeconômico, denominado por De Cerdán como o *Eldorado*, é uma área de atividade muito dinâmica com 90% da produção; 75% do consumo do Mercosul; mais de 60% da população total do bloco, com um PIB *per capita* superior à média de cada país (Magnoli e Araújo, 1995, p. 35; De Cerdán, 27 out/2 nov 1997).

novo cenário supranacional. Além disso, emergem as inter-relações entre regiões que se estruturaram durante o período de integração do mercado nacional, agora passam a estruturar-se em função do mercado externo.

De Cerdan (27 out/2 nov 1997) aponta para o desenho de uma nova estrutura territorial no contexto da integração competitiva de mercados no núcleo geoeconômico do Mercosul. Para a autora o *processo de reestruturação territorial* dá origem a três tipos de regiões consideradas beneficiadas pela integração: a) regiões emergentes ou áreas ligadas aos novos corredores bioceânicos ou eixos de articulação comercial; b) regiões de fronteira,⁸ pouco industrializadas mas orientadas à exportação e c) regiões urbanas com um maior desenvolvimento relativo quanto à concentração produtivas e ao capital demográfico (áreas metropolitanas).

As relações inter-regionais passam a ocorrer em múltiplas escalas, compondo-se de forte articulação entre regiões de diferentes países. Neste quadro (Lahorgue, 1997, p. 44-54) há regiões que só poderão aspirar a papéis nacionais ou mesmo, locais. Mais de 80% das exportações brasileiras têm origem na região centro-sul. Os efeitos tenderão a ser prejudiciais sobre as economias agrícolas (grãos, frutas e leite e seus derivados, de MG, PR, SC e RS). Tendencialmente passa a ocorrer um reforço das áreas dominantes, os polos industriais do centro-sul.

Quanto à Argentina (Ciccolella, 1997, p. 60) o processo de integração com o Brasil/Mercosul seria o principal veículo de reestruturação produtiva, social e territorial, ainda que tendo como contexto e condição prévia a estabilidade monetária – o que fica agora comprometido com o colapso do seu modelo econômico –, o desmantelamento do aparato produtivo e de serviços do Estado (desestatizações) e o direcionamento geral da economia para fora. O processo de transformação acelerada (globalização-modernização via integração) não é homogêneo, mas

estaria produzindo uma nova fragmentação socioterritorial, onde aparecem regiões, setores sociais e setores produtivos que se modernizam, que se incorporam ao sistema mundializado de relações econômicas e culturais, que em termos reais se integram com economias vizinhas; e regiões, setores sociais e produtivos que ficam excluídos deste processo. (Ciccolella, 1997, p. 60)

Neste cenário de integração competitiva e de fragmentações regionais, a tendência é a de que se processe uma reconcentração territorial da riqueza

⁸ O conceito de *região de fronteira* adotado por De Cerdán (1997) confunde-se com o conceito de *zona* ou *área de fronteira* de Valenciano (1996), já explicitado. No entanto, pela caracterização atribuída por De Cerdán à região de fronteira, evidencia-se que a autora está referindo-se às *zonas* ou *áreas de fronteiras* conceituadas por Valenciano.

nas regiões mais desenvolvidas, no triângulo Belo Horizonte/Rio de Janeiro, São Paulo/Porto Alegre, fenômeno investigado por Diniz. Além disso, as mudanças ideológicas e políticas quanto ao papel do Estado, à abertura externa da economia – em especial o Mercosul – e ao processo de democratização reforçam a possibilidade de reaglomeração na região centro-sul do país (Diniz, 1994, p. 237-265; 1995, p. 417-429).

Diniz (1994, p. 261-262) vê obstáculos para que a desconcentração industrial continue se processando no país, citando razões como as mudanças tecnológicas e estruturais em curso que parecem frear o processo de desconcentração macroespacial, reconcentrando as atividades modernas nas áreas mais desenvolvidas do país. A criação do Mercosul, na visão do autor, reforçará a economia do centro-sul do Brasil que é a mais desenvolvida e está fisicamente mais próxima aos países integrantes deste Mercado, dentre outras razões.

Neste núcleo reconcentrador da riqueza nacional – o núcleo geoeconômico do Mercosul – o sul do Brasil tem sido, dentre as grandes regiões, conforme Bandeira (1995, p. 225-251), a região que apresenta maior abertura para o mercado internacional. O autor analisando as desigualdades econômicas intra-regionais e a distribuição espacial do crescimento industrial da região sul do Brasil, bem como a abertura para o exterior no Rio Grande do Sul verifica, ao longo das últimas décadas, uma *desconcentração concentrada* do crescimento industrial, análoga à verificada no conjunto do país. A região nordeste do Rio Grande do Sul, que inclui Porto Alegre e seu entorno aumentou sua participação no total estadual de 55.06% em 1959 para mais de 72% do PIB em 1988. O crescimento do parque manufatureiro concentra-se, portanto, em locais próximos da capital, principalmente em municípios situados na própria região metropolitana ou ao longo do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.

A esta redefinição reconcentradora da dinâmica macror-regional brasileira no cenário da integração competitiva, Araújo (1997, p. 1070-1099) ressalta que a abertura comercial pode promover *desconcentração espacial*, porém favorecendo *focos exportadores*. A autora critica a concentração de investimentos tanto privados como públicos nas áreas já mais dinâmicas e competitivas do país, como é o caso do sudeste e do Sul, em detrimento do norte e nordeste.

Ao considerar-se o Estado do Rio Grande do Sul como um *território de internacionalização segmentada do espaço nacional*, evidencia-se que a literatura aponta basicamente que se está diante de um cenário no qual a localização do Estado não referencia-se mais unicamente em relação à federação brasileira e ao mercado nacional, mas sim a um novo processo de transnacionalização do território. A unidade político-administrativa brasileira no conjunto do sudeste e sul do país localiza-se na intersecção dos fluxos políticos e econômicos internos e externos, fluxos estes que rebatem em sua gestão territorial.

À localização do Estado em *região fronteira*, pode-se-lhe adicionar o sentido advindo do processo de globalização do território que contém uma *zona de fronteira comutadora* bem como o de compor um processo de *aceleração de territórios novos*, enquanto se pulverizam territórios antigos. Neste sentido, o Estado do Rio Grande do Sul pode ser conceituado como *território de região fronteira* que se transforma em *território-elo* de articulação internacional.

Sua localização no núcleo geoeconômico do Mercosul atribui-lhe, no âmbito das vantagens comparativas e competitivas, uma função na construção da nova estrutura territorial a que se refere De Cerdán (1997). Como *território-elo*, componente desta nova estrutura territorial em processo de construção, sua economia tanto pode sofrer efeitos prejudiciais – como sua economia agrícola – como pode reforçar seu papel de vértice do polígono de reconcentração industrial, como apontado por Diniz (1994).

No sentido apontado pelo autor, no estado do Rio Grande do Sul o processo interno da *desconcentração concentrada* da sua economia industrial promove dois processos concomitantes. O primeiro diz respeito aos processos de desconcentração espacial e o possível favorecimento de regiões economicamente deprimidas, como a fronteira noroeste com a Argentina – o noroeste minifundiário sojicultor –. O segundo diz respeito às forças de concentração que atuam no sentido da (re) concentração de investimentos no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.

No período recente tem sido favorecida a realização de grandes obras de infraestrutura, em especial a construção de estradas, de pontes internacionais, a interconexão de sistemas elétricos e de comunicações, bem como o aproveitamento de recursos naturais compartilhados (Oliveira e Barcellos, 1998, p. 235). As autoras, comentando Schweitzer (1996), ressaltam que esses projetos, notadamente os de transporte, mas também os de energia, se articulam em estratégias ou megaprojetos mais globais, que frequentemente fazem parte de um movimento em nível mundial em direção à globalização e ao aumento da competição entre os três blocos hegemônicos, visando ao controle de mercados e territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente, a literatura aponta que o reforço do processo de reestruturação territorial promovido pela integração competitiva em curso numa escala supranacional, favorece os focos exportadores, como as *regiões emergentes no entorno de corredores bioceânicos, de fronteira e as áreas metropolitanas*. Com uma emergente articulação entre regiões de diferentes países está-se produzindo assim uma nova fragmentação territorial com regiões que se beneficiam

e outras que são excluídas pela integração competitiva. Neste sentido são unânimes as posições de Fiori, Araújo e Diniz quanto à concepção de que estamos frente a um processo tanto de internacionalização segmentada do território, reconcentração das atividades industriais nas regiões já mais competitivas e de tendência de fragmentação política do país frente aos projetos conduzidos pela integração competitiva.

O exame do processo de reestruturação territorial do Estado gaúcho, tomado na perspectiva contemporânea de território de região fronteira, elo componente de articulação e internacionalização segmentada do território, implica em analisar as interfaces relativas ao novo contexto estratégico da globalização. Nesse contexto, no qual partes da sociedade nacional e seus territórios – no caso o Rio Grande do Sul – são, por um lado inseridos no processo global/regional por forças exógenas à nação, movem-se atores públicos e privados, vinculados à proposta de construção de *parcerias operacionais público-privado* para, segundo suas teses, implementar projetos consentâneos às demandas deste novo cenário estratégico contemporâneo.

A política externa brasileira, baseada na concepção liberal da cooperação comercial ao projetar as relações internacionais no projeto da construção do futuro mercado comum, tem em uma de suas contrafaces diretrizes e ações do Executivo federal como por exemplo o Programa Nacional de Desestatização, a Lei Federal de Concessões como alguns dos pilares de reforma do Estado pela via do mercado. A construção das relações internacionais relacionada à territorialização de investimentos no Brasil meridional, está ancorada tanto em fundos fiscais, novamente em empréstimos internacionais com a estabilização monetária, mas principalmente de investimentos externos diretos (IEDs) em serviços públicos de infraestrutura, pós-1995. A via de reforma do Estado em sua relação com o mercado é um dos eixos fundantes para a implementação da infraestrutura estratégica no núcleo geoeconômico do Mercosul e, por conseqüente, no Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. de B. A. A crise da federação no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- ALBUQUERQUE, E. S. *O conceito de região aplicado a estados federais: o caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – FFLCH, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998, 202 f.
- ALMEIDA, P. R. O Mercosul no contexto regional e internacional. *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 86-103, 1993.

- ARAÚJO, T. B. de. Dinâmica regional brasileira e integração competitiva. In: NOVOS RECORTES TERRITORIAIS, NOVOS SUJEITOS SOCIAIS: DESAFIOS DO PLANEJAMENTO, 7, Recife, 1997, *Anais...* Recife: Anpur, 1997, v. 1, p. 1070-1099.
- ARROYO, M. A espacialidade do futuro... além das fronteiras nacionais? *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 491-509, 1995.
- BANDEIRA, P. S. A economia da região Sul. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. (Org.) *Federalismo no Brasil*. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap/Unesp. 1995, p. 225-251.
- BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, R. (Org.) *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus/Sobeet, 1996. p. 33-51.
- BRASIL. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970 e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legbras=LEI%BTNOR>. Acessado em: 12 maio 2001.
- BRASIL; ARGENTINA. *Protocolo 23 Regional Fronteiriço*. 29 novembro 1988. Disponível em: <http://mercosul.gov.br/pesquisa=protocolos>. Acessado em: 6 jun. 2001.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. 10. ed., São Paulo: Atlas, 1997. 244 p.
- CICCOLELLA, P. J. Desconstrução/reconstrução do território no âmbito dos processos de globalização e integração. Os casos do Mercosul e do Corredor Andino. In: SANTOS, M. et al. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 296-307.
- _____. Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques. In: CASTELLO, I. R. et al. (Org.) *Fronteiras na América Latina*. Espaços em transformação. Porto Alegre: Ufrgs/FEE, 1997, p.55-67.
- COSTA, R. H. da. *Latifúndio e identidade regional*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. 98 p.
- COURLET, C. Globalização e fronteira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.17, n. 1, p. 11-22, 1996.
- DE CERDAN, N. A. G. Desafio de uma nova estrutura territorial. *Gazeta Mercantil Mercosul*. São Paulo, 27 out./2 nov. 1997.
- DINIZ, C. C. Reversión de la polarización y reconcentración regional en Brasil. In: *Territorios en transformacion*. Madrid: Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1994, p. 239-265.
- _____. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva*. Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995. p.417-429.
- DORFMANN, A. *Escala regional e estratégias nacionais: a tricultura gaúcha e o Mercosul*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1995, 185 f.
- FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15, n. 2, 1994, p. 295-311.

- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva*. Ensaio selecionado. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995, p. 19-38.
- GEIPOT. *Estudo de transportes no Corredor do Mercosul*: relatório final. Brasília: Ministério dos Transportes, dez. 1998, 215 p.
- HANASHIRO, G. Mercosul, segregação ou integração? *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 set. 1996, p.A-3.
- IANNI, O. Nação e globalização. In: SANTOS, M. et al. (Org.). *O novo mapa do mundo*. Fim de século e globalização. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 66-74.
- KOCH, M. R. Fronteira, integração e poder local: comentários a partir de uma experiência no âmbito do Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 303-317, dez. 1996.
- LAFER, C. Política externa brasileira: reflexão e ação. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: Edusp, 1994, p. 23-46.
- LAHORGUE, M. A. Dinâmica espacial da produção e da população e as zonas de fronteira - reflexões sobre o Mercosul. In: CASTELLO, I. R. et al. (Org.). *Fronteiras na América Latina*. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs/FEE, 1997, p. 44-54.
- LAURELLI, E. Reestructuración económica en América Latina: integración o fractura de los territorios fronterizos? In: CASTELLO, I. R. et al. (Org.). *Fronteiras na América Latina*. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs/FEE, 1997, p. 172-186.
- LEFEBVRE, H. *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península, 1976.
- MAGNOLLI, D; ARAÚJO, R. *Para entender o Mercosul*. 8. ed., São Paulo: Moderna, 1995, 72 p.
- MENDES, C. C. Efeitos do Mercosul no Brasil: uma visão setorial e locacional do comércio. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 195-235, 1997.
- NATAL, J. L. Separatismo, fragmentação e federalismo: elementos para a apreensão da crise espacial e do Estado no Brasil após 1975. *Cadernos IPPUR*. v. 8, n. 2/3, p. 63-78, set.-dez. 1994.
- _____. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil. *Espaço e Debates*, n. 39, p. 65-74, 1996a.
- _____. Separatismo, fragmentación y crisis del Estado en Brasil pos-1975: una lectura a partir del imbróglío socio-territorial y político-institucional. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales*, Santiago de Chile, v. 22, n. 67, p. 81-94, dec.1996b.
- OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T. M. de. As áreas de fronteira na perspectiva da globalização: reflexões a partir do caso Rio Grande do Sul/Corrientes. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 218-244, 1998.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.
- REIS, F. G. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA Jr. G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, v. 2, p.9-42.

RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A Federação em perspectiva*. Ensaios selecionados. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995. p. 431-448.

ROLIM, C. F. C. Integração x integração. A busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, L. et al. (Org.). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 55-88.

ROSECRANCE, R. *La expansión del Estado comercial*. Comércio y conquista en el mundo moderno. Madrid: Alianza Editorial, 1986, 261 p.

_____. O surgimento do Estado virtual. *Foreign Affairs*. Ed. bras. Gazeta Mercantil, São Paulo, p. 33-38, 8 nov. 1996.

VALENCIANO, E. La frontera: un nuevo rol frente a la integración-la experiência em Mercosur. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.185-205, 1996.

TARGA, L. R. P. O Rio Grande do Sul: fronteira entre duas formações históricas. In: TARGA, L. R. P. (Org.). *Gaúchos e paulistas: dez escritos de história comparada*. Porto Alegre: FEE, 1996, p. 17-47.