

PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL. ANÁLISE DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS NA TRIFRONTeira ENTRE PERU, BRASIL E BOLÍVIA

PLANIFICACION Y GESTION TERRITORIAL. ANÁLISIS DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES EN LA TRIFRONTERA ENTRE PERÚ, BRASIL Y BOLIVIA

ROBERTO CHIARELLA QUINHÕES

Pontificia Universidad Católica del Perú
jachiarella@pucp.edu.pe

RESUMO. O trabalho tem como objeto de estudo o território trifronteiriço entre Perú, Brasil e Bolívia. Especificamente, estudamos o processo de conurbación entre as cidades de Iñapari, Assis Brasil e Bolpebra. Consideramos que em poucos anos se agravarão os problemas próprios aos centros urbanos de fronteira: contaminação do meio ambiente, depredação de recursos naturais, delinquência, prostituição, tráfico e abuso no consumo de drogas, contrabando, etc. Tudo isso dificultará, mais ainda, a gestão de um dos territórios mais ricos em biodiversidade do planeta, afetando significativamente o frágil meio ambiente e os ecossistemas da bacia do rio Acre. Do mesmo modo, no futuro haverá um *continuum* físico entre as cidades consideradas, sendo já evidente a tendência para a conformação de uma conurbación internacional. Por tanto, os níveis da qualidade de vida e expectativa de desenvolvimento estão comprometidos. Estudar o contexto trifronteiriço é um grande desafio pela complexidade que apresenta essa realidade multicultural. A região tem gerado um sistema socioeconômico que integra, de uma forma ou outra, as populações da área, e que resulta na existência de fronteiras culturais e culturas de fronteira tão importantes como as político-administrativas. As referências locais de identidade são centrais na interação cotidiana, o que permite aos habitantes da fronteira diferenciar entre “bolivianos”, “peruanos”, “brasileños” e “bolivianos da fronteira”, “peruanos da fronteira” e “brasileños da fronteira”. Esta afirmação evidencia que as imagens estatais não conseguiram diluir as referências locais. Os Estados delinearono mapa os limites fronteiriços, mas isso não significa que a demarcação seja realmente efetiva para os povos que ali convivem. O texto pretende mostrar um enfoque de planejamento e gestão estratégica do território, abordando o tema a partir de antecedentes em outros cenários e chegando à conclusão que o desenvolvimento do território na trifronteira entre o Brasil, Peru e Bolívia deve-se orientar por um enfoque integrado por cima das fronteiras nacionais. Este enfoque tem como eixo a constituição de uma única institucionalidade para a planificação e gestão urbana, ou seja, uma cidade internacional. Nesse sentido, surge um marco estratégico que se fundamenta em sobrepassar as fronteiras internacionais e ver o território como um só: a Amazonia.

PALAVRAS-CHAVE. PLANIFICAÇÃO E GESTÃO TERRITORIAL, CIDADE INTERNACIONAL.

ABSTRACT. The text has the study of the trifronteir territory between Peru, Brazil and Bolivia as his object. Specifically we study the conurbation process between the cities of Iñapari, Assis Brazil and Bolpebra. To study the triple border context is a great challenge due to the complexity presented by the multicultural reality. The region has generated a socio-economic system that integrates, in one way or another, the populations of the area, which results in the existence of cultural boundaries and border cultures such as the politic-administratives. Local references of identity are central to everyday interaction, allowing the inhabitants of the border to differentiate between “Bolivian”, “Peruvian”, “Brazilian” and “Bolivians of the border”, “Peruvians of the border” and “Brazilians of the border”. This claim the evidence that State images failed to dilute the local references. States delineated the boundary lines on the map, but that does not mean that the demarcation to be really effective for the peoples who live there. We believe that in a few years problems of border urban centers will exacerbate: pollution of the environment, depletion of natural resources, crime, prostitution, trafficking and abuse of drugs, contraband, etc. All this will hinder further the management of one of the territories richest in biodiversity on the planet, significantly affecting the fragile environment and the ecosystems of the river Acre basin. Also, in the future there will be a physical *continuum* between the cities considered, being already evident trend towards the creation of an international conurbation. Then, the levels of quality of life and expectation of development will be more committed. The text aims to show um approach to planning and strategic management of the territory, approaching the subject from a background in other scenarios and coming to the conclusion that the best thing for the development of the territory in the triple border is under an approach

integrated across national frontiers. This approach has the creation of a single institutional framework for planning and urban management, i.e. an international city. Also, arises a strategic framework that is based on exceeding the international borders and see the territory as one single: the Amazon.

KEYWORDS. PLANNING AND TERRITORIAL MANAGEMENT, INTERNATIONAL CITY.

APRESENTAÇÃO

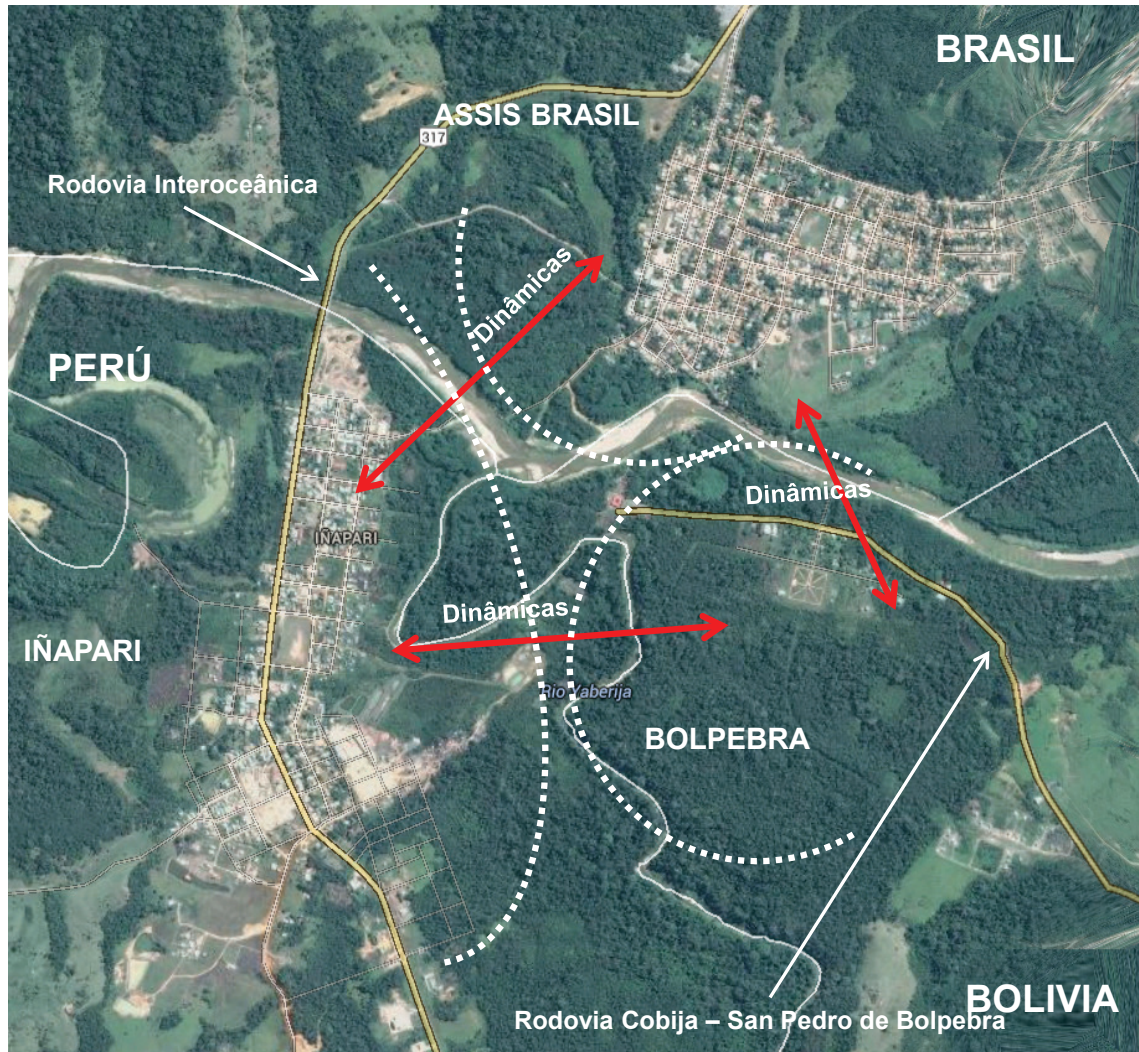
A atual demarcação territorial da América do Sul responde a um longo processo histórico, no qual foi consolidando-se a estrutura territorial. No entanto, esta estrutura territorial está sendo afetada pelo processo de globalização/fragmentação dos territórios. Estes concorrem no espaço internacional por investimentos, recursos, tecnologia, maiores fatias de mercado, etc., a dinâmica do processo se desenvolve através das novas tecnologias de telecomunicação, informação e processamento de dados e se expressam no território no formato de redes. Por tanto, as redes adquirem um papel central nas perspectivas de análise que privilegiam estratégias territoriais competitivas, como ferramentas para impulsionar processos de desenvolvimento do território, em um marco cada vez mais concorrencial. Justamente, é através das redes que as diversas dinâmicas territoriais demarcam o “território real” que deve ser planejado e gerido no intuito do desenvolvimento sustentável.

Do contexto anterior decorrem as primeiras iniciativas que procuram organizar a ocupação e o uso do território e que, por sua vez, questionam os enfoques tradicionais de fronteiras, os mesmos que obviam o papel das redes na construção do território. Nesse sentido, a perspectiva que privilegia a integração fronteiriça, *i.e.* o uso do enfoque de redes, como ferramenta do desenvolvimento local, é uma constante em algumas regiões de fronteira. Assim, nosso objeto de estudo está constituído pelas cidades de Iñapari (Peru), Assis Brasil (Brasil) e Bolpebra (Bolívia). Três populações urbanas muito próximas física, histórica e culturalmente e que no futuro virão a se constituir em uma conurbação trifronteiriça internacional, sujeita a três processos de planejamento e gestão territorial. Este território vem adquirindo uma dinâmica particular vinculada ao impacto da rodovia interoceânica que liga o Brasil e o Peru.

Opinamos que se corre o risco de um agravamento dos problemas próprios dos centros urbanos de fronteira: contaminação do meio ambiente, depredação dos recursos naturais, delinquência, prostituição, tráfico de drogas, contrabando, etc. Isto impediria a eficiência na gestão de um dos territórios mais ricos em biodiversidade do planeta, afetando os frágeis ecossistemas da bacia do rio Acre. Por tanto, o desenvolvimento da região deve ser planejado desde a perspectiva de uma cidade internacional que incorpore os três núcleos urbanos, com uma gestão integrada dos serviços urbanos, das infraestruturas e dos equipamentos necessários para o desenvolvimento da Amazônia. É necessário discutir as bases teóricas do planejamento: enfoques, metodologias, métodos, procedimentos e formas de gestão. Para executar uma gestão estratégica do território deve ser estabelecido o limite administrativo adequado para tal propósito. Assim, a identificação, construção e adensamento das redes transfronteiriças seriam a plataforma para identificar os prováveis limites do novo território e outorgar-lhe maior competitividade no novo marco concorrencial global. A lógica da nossa proposta evidencia-se a partir da necessidade de se ter um só processo de planejamento e gestão territorial da trifronteira, *locus* privilegiado da mais

extensa biodiversidade do planeta: a bacia do Alto rio Acre. O novo cenário exige a identificação de novas demarcações administrativas e estratégias de gestão, especialmente aquelas vinculadas aos serviços públicos. Trata-se da construção de uma “Cidade Internacional”, o que permite um enfoque unificado do planejamento e gestão territorial. A perspectiva tem como eixo central a conservação do meio ambiente a partir de uma visão por cima das fronteiras. Devemos destacar o fato que nosso objeto de estudo se fundamenta em: i) ser uma zona trifronteiriça; ii) um território com alta biodiversidade; iii) crescimento urbano explosivo; iv) futuros impactos no meio ambiente e seus recursos, e v) um modelo de planejamento e gestão urbana e territorial fragmentados.

IMAGEM N°1 - dinâmicas territoriais na trifronteira



Fonte: Google Earth, 2014. Elaboração própria

ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO

Uma revisão das políticas, planos e modelos aplicados para gerar processos de desenvolvimento na América do Sul mostra a conformação de uma sequência caracterizada pela adoção sucessiva de variados modelos teóricos e sua utilização como base das estratégias respectivas. No âmbito desta sequência, cada vez que se chegou ao convencimento de que a receita pregada até então

não conduzia aos resultados esperados, foi possível encontrar uma fórmula substitutiva. Em cada circunstância, iniciou-se sua aplicação sem maiores preâmbulos com a convicção que finalmente se estava no caminho correto para enfrentar com sucesso os problemas que afetavam os setores mais pobres e atrasados dos diversos territórios. O comportamento anterior esteve marcado por uma tendência à imitação e transcrição de modelos gerados em outras realidades e usados nelas sob diferentes condicionamentos estruturais. Neste conjunto de situações constatamos que estamos vivendo o momento da integração Sul-americana.

A iniciativa para a Integração das Infraestruturas Regionais da América do Sul (IIRSA) busca desenvolver a região através de um programa conjunto para promover a integração física, implantando infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações. Surgiu a partir de uma experiência de planejamento e na procura da eficiência da logística do Brasil. IIRSA é a iniciativa que mais apoio oficial e recursos obteve, contando com investimentos aproximados de 60 bilhões de dólares. No entanto, a proposta contém algumas imperfeições que devem ser levadas em consideração para melhorar os mecanismos da integração. Um dos temas diz respeito à metodologia utilizada denominada Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo, a mesma que não tem um enfoque realmente territorial porque em sua concepção ignora a abordagem do tema urbano. Somente foram estudados os eixos, e sua região adjacente, mais não os nós (cidades) que conformam a rede; isto constitui um reducionismo ao se falar sobre desenvolvimento territorial. Apontamos para a necessidade de identificar e estruturar um sistema sul-americano de cidades que sirva de substrato à proposta do IIRSA. A estratégia de aproximação ao território desde uma perspectiva sul-americana deve analisar o papel e a hierarquia dos centros urbanos vistos como parte de um sistema, considerando o volume de investimentos necessários para adequar o sistema de cidades às novas redes.

Nesse marco surgiu a proposta da Rodovia Interoceânica Sul, projeto que tem como objetivo conectar os portos do Atlântico com os do Pacífico e integrar as regiões fronteiriças peruana e brasileira. A construção desta rodovia trouxe diversos benefícios, que vão desde a redução do tempo e custos do transporte até a intensificação do comércio transfronteiriço, passando pela geração de emprego massivo não qualificado durante a etapa de execução da obra. Cabe agregar que os estudos de viabilidade não foram elaborados com o rigor adequado, o que originou efeitos negativos não previstos, tais como o impacto ambiental e social, o custo elevado da obra – inicialmente orçada em US \$ 860 milhões e que até o momento chega a mais de US \$ 2,4 bilhões. Não foi considerado no estudo o impacto da rodovia sobre a dinâmica territorial, os processos migratórios e o crescimento das cidades.

Ao estudar as diferentes iniciativas internacionais sobre a integração de cidades de fronteiras observamos que a maioria delas se constitui de maneira informal e espontânea devido aos laços históricos, familiares, culturais e econômicos entre as sociedades, além de existirem outras mais formais e planejadas. Na América do Sul, temos o caso da integração entre as cidades de Chuí (Brasil) com Chuy (Uruguai). Estes sistemas urbanos têm uma alta permeabilidade através dos dois núcleos, postos de controle e barreiras geográficas. São pequenos assentamentos que vivem do comércio e dos serviços, especialmente durante o verão, quando a região recebe uma grande quantidade de turistas. A conurbação é pequena e a expansão urbana está constituída basicamente

de moradias que refletem os baixos ingressos da população destinados a absorver a população rural migrante em ambos os países. A conurbação é quase como uma sociedade, pelo que é difícil percebê-las por separado. Seu nível de simbiose é realmente alto, compartilhando centralidade em todos os sentidos, assim como os padrões de segregação social e espacial.

Na América do Norte temos as cidades de Tijuana (México) e San Diego (USA), onde a pesar das restrições originadas pela dificuldade dos cruzamentos fronteiriços e a política de segurança de USA, existe uma tendência à integração econômica. Porém, isto representa um desafio devido a que a metade da população tijuanense não pode cruzar a fronteira e a maioria da população em San Diego não deseja cruzá-la, pelo que a interação entre ambas as populações é baixa. Não existem mercados unidos que formem um só espaço, e os preços e os componentes que os influem são distintos em cada cidade. Tijuana e San Diego constituem um continuo urbano separado por uma fronteira internacional, que funciona como duas cidades (ALEGRIA, 2009).

Na América Central existe um marco integracionista representado pelo *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA), no qual se desenvolve o *Proyecto Fronteras Abiertas*, concentrado nas áreas de triple fronteira, o *Trifinio* e o *Golfo de Fonseca*. A região do *Trifinio*, localizada entre Guatemala, Honduras e El Salvador, é um espaço em que se impulsiona o desenvolvimento integral e equilibrado da região mediante a ação conjunta e coordenada dos governos e dos atores. (CONATO, 2009).

Na Europa, temos o caso da integração entre Luxemburgo e as cidades suíças de Basilea e Genebra, onde a fronteira, longe de se constituir em um obstáculo à cooperação, oferece oportunidades para reforçar as vantagens comparativas, a partir de estratégias que articulam certas funções das fronteiras segundo lógicas diferentes. A fronteira pode ser mobilizada como um recurso econômico ou, em um plano simbólico, como um objeto de reconhecimento e de afirmação do caráter internacional da metrópole (SOHN 2010). Outro caso é entre Gorizia, pequena cidade italiana, e Nova Gorica, na Eslovênia. Porém, a abertura da fronteira com Eslovênia prejudicou economicamente Gorizia e suas oportunidades de desenvolvimento, porque comprar na Eslovênia é mais barato comparado com a Itália. É interessante, também, o caso de Tornio, na Finlândia, que convive com Haparanda, cidade sueca. Ambas as cidades planejam fusionar-se para converter-se em EuroCity.¹

No caso da cidade de Jerusalém, esta se divide em duas: o lado leste (árabe) o oeste (judeu). Em 1947, a ONU aprovou a Resolução 181 que pedia a partição da Palestina em um Estado judeu e outro árabe. Também pediu que Jerusalém fosse uma cidade internacional, nem judia nem árabe, administrada pelo Conselho de Administração Fiduciária da ONU que nomearia um Governador da Cidade. Porém, a falta de aceitação Árabe e a invasão de Israel após sua declaração como Estado, impediram a implantação da Resolução. Jerusalém ocidental é o coração comercial da cidade, constituindo o foco para o desenvolvimento da urbe. Porém, Jerusalém Oriental representa o centro do assentamento palestino em torno à cidade velha de Jerusalém. Desde que esta caiu sob controle israelense criaram-se um grande número de bairros judeus². No entanto, essa cidade não tem se integrado em absoluto, consiste em um lugar dividido física, cultural e socialmente, onde os conflitos religiosos primam.

¹ <http://www.historiasdeleste.com/2011/03/el-espacio-de-schengen-y-las-fronteras-en-europa/>

² ALL JEWISH DIGITAL (2010) "Jerusalem: A Divided City". Consulta: 25 de agosto del 2014. <<http://www.jewishcommunity.com/jerusalem-a-divided-city/>>

Há que considerar que nos espaços fronteiriços heterogêneos e em aqueles onde existe uma organização espacial é necessário formular um plano adequado a cada realidade, que busque reduzir as travas administrativas, facilite a comunicação, estimule os intercâmbios e crie as condições para o investimento das empresas. Nesse sentido, é necessário quebrar o mito das rígidas delimitações, dar outras funções às fronteiras e buscar a paz na convivência cotidiana (VALERO, 1998).

PRECISÕES CONCEITUAIS

Ao longo do trabalho se destaca a transversalidade de dois temas relevantes para sustentar nossa visão. Primeiro, no âmbito da geografia política é necessário esclarecer os novos enfoques desta ciência e sua relação com o território. Segundo, o contexto internacional exige novas perspectivas, metodologias, métodos e procedimentos de planejamento e de gestão territorial, todos eles baseados em uma perspectiva estratégica. No âmbito do planejamento territorial ainda persiste a divisão conceitual entre cidade e campo. Os textos publicados focalizam o espaço rural ou o espaço urbano, desconhecendo as múltiplas relações entre o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento do território do qual forma parte. Assim, emerge um tema muito debatido entre os geógrafos: a relação entre os processos e elementos que estruturam o espaço urbano e aqueles que o fazem em âmbito territorial. A relação entre esses processos apresenta dois aspectos, por um lado, a estruturação de ambos os espaços forma parte de um único processo de urbanização capitalista global; por outro, a consideração do núcleo urbano como base para o desenvolvimento territorial.

Por várias razões, os espaços fronteiriços da América do Sul são exemplares para o estudo dos diferentes processos que podem induzir, simultaneamente, a formação de regiões transnacionais e a reação de agentes sociais a elas. (MACHADO *et al.* 2013:163)³

GEOGRAFIA POLÍTICA E TERRITÓRIO

A geografia política estuda e permite entender a organização do homem em entidades político-administrativas territoriais, os elementos que integram essas entidades e os fatores que intervêm em sua conformação, através da análise dos processos que moldam as entidades. É uma das áreas básicas da ciência geográfica que proporciona uma visão integral do mundo, entendendo-o como um todo, como um conjunto de inter-relações humanas. Identifica as divisões tanto políticas como económicas que o homem estabeleceu e a evolução delas, apontando para as grandes desigualdades que essas divisões geram e as consequências dessas desigualdades. Taylor (1986) propõe que o mundo já não pode seguir sendo explicado só em termos de Estados-nações, nem de suas economias nacionais. Considera o mundo como um sistema espacial de centro, periferia y semiperiferia, inter-relacionados estreitamente entre si, que mudam ao ritmo dos ciclos do auge e crise da economia capitalista.

Paul Claval (1981) e Claude Raffestin (1980) consideram que a Geografia Política deve centrar-se no político, nas relações de poder; eles partem da base que estas relações não se podem reduzir ao campo do estatal; mas as posições de partida intelectual de ambos são diferentes. Para

³ Zarate, Max, citado por Machado *et al.* (2013).

Raffestin, a Geografia Política em tanto que reveladora do poder, pode contribuir a por em questão este processo de fazer naturais os fenômenos de dominação que se apresentam como necessários para a sobrevivência do grupo e contribuir a evidenciar seu caráter não necessário. Claval destaca a utilidade das explicações económicas, ainda que não possam abranger todas as situações que apresenta a vida política atual. Assim, a explicação política se complementaria com a explicação económica.

CONNOLLY (1993) intenta articular as possíveis condições para a prática democrática em um mundo em que a territorialidade intensifica o desejo de uma identidade estável. Isto porque as identidades baseadas em entendimentos compartilhados entre os sujeitos, como são as estruturadas pela territorialidade, incluem limites rígidos. Para a extensão da prática democrática se precisaria o domínio de identidades com ataduras ao território. Para MACHADO *et al.* (2013: 27) na geopolítica clássica cada Estado é concebido como uma unidade territorial. Aponta que as “(...) interpretações do pensamento clássico tendem a formular um projeto político único e uma visão geográfica genérica, em que o sistema interestatal é visto como um conjunto fechado de unidades territoriais”. Nesse sentido, formam-se regiões de caráter transnacionais e outras se consolidam, ou as leva a constituir-se em “(...) objetos de uma política fragmentada no espaço, mas também no tempo”. A geopolítica que surge é fragmentada devido a que a dinâmica de cada território não segue os padrões gerais.

A integração territorial é um exemplo de um processo de consolidação do poder no espaço através da estruturação de redes, que se apropriam desse espaço e o transformam em território. Assim, um território integrado é aquele no qual as redes - sociais, económicas, políticas, administrativas, etc. - estão melhor estruturadas, suportando fluxos adequados para o desenvolvimento do território. Este, então, se qualifica pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre, sendo uma entidade histórica, que expressa o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada. Os territórios modernos são resultado de domínios estatais e o Estado moderno é um Estado territorial, que é o maior agente na produção do espaço, isto é feito através de suas políticas territoriais. Fornece os equipamentos e infraestruturas, é o maior indutor da ocupação do território, mediador essencial das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza (MORAES, 2003).

Para RÜCKERT (2003), a atual flexibilização do Estado relaciona-se com diferentes formas territoriais emergentes cujas diversas determinações podem revelar a riqueza da análise de uma totalidade. Assim, o referente analítico principal se apoia na hipótese de LEFEVRE (1976), que um espaço desempenha uma função na estruturação de uma totalidade como um instrumento político na medida em que é apropriado, transformado em território. O Estado, sociedade e a estrutura territorial compõem a totalidade, com vários centros de poder, núcleos de atores e com uma estrutura que se torna mais densa em quanto reflete a diversidade de poderes específicos e seus projetos de desenvolvimento sobre o território⁴.

⁴ Cabe agregar que os territorios mais competitivos são aqueles mais integrados, esta relação se reflete em menores custos de produção, cadeias logísticas mais eficientes, condições reais para a emergência de dinâmicas económicas mais sólidas e fortalecimento da cadeia de agregação de valor em geral.

PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

Na evolução do conceito e prática do planejamento do desenvolvimento do território, surgiram diversas iniciativas traduzidas em métodos, procedimentos, cartilhas, etc., que pretendem dar viabilidade a diferentes propostas de desenvolvimento. Hoje nos encontramos perante a metodologia do planejamento estratégico, a qual se apresenta como instrumento que, se acredita, nos conduzirá pelo caminho do desenvolvimento.

O tema do planejamento estratégico parece ser um daqueles que muito se comenta, mas sobre o que se compreende pouco. Isto sugere a leitura de alguns textos sobre o assunto. Cada autor se empenha em brindar a versão definitiva, que finalizará com as discussões precedentes mediante o resgate e inauguração de perspectivas analíticas, com frequência dotadas de duvidosa capacidade, ao tornar ainda mais enigmático um fenômeno já de difícil apreensão. É notável a diversidade de definições e sutilezas que os analistas adotam ao abordar o processo de formulação e implantação dos planos estratégicos. Resulta quase impossível identificar explicações claras sobre a forma de pensar e agir dos planejadores e sua inserção no complexo universo composto pelas políticas internas das organizações e os desafios do ambiente externo. Da complicada tarefa de prospectar o futuro, resulta um conjunto de estratégias cuja efetiva realização depende de vários fatores que colocam em xeque a necessidade de formalização do planejamento estratégico (CHIARELLA, 2005).⁵

Após a aparição do modelo de planejamento estratégico no âmbito empresarial, este foi adotado por planejadores, tomadores de decisão e acadêmicos como cura para todos os males que afetam a produtividade, eficiência dos fatores de produção e competitividade, necessários para alcançar melhores níveis de desenvolvimento. Assim, se efetua uma extrapolação e adaptação dos princípios do planejamento estratégico às visões de planejamento de políticas públicas (BORJA & CASTELLS, 1997). Muitos profissionais preocupados pelo planejamento do desenvolvimento territorial privilegiam o método em suas transposições e é neste ponto onde surgem os principais problemas deste tipo de enfoque. O processo de transposição e adaptação deve focalizar a metodologia, estudando as relações que surgem ao interior da teoria do próprio planejamento. Este é o marco para propor métodos de planejamento suscetíveis de adaptar-se a cada realidade territorial. Este enfoque centra-se em um elemento sistêmico: a competitividade, que permite a formulação de diversos esquemas analíticos adequados às problemáticas particulares.

No caso das instituições de governo territorial, a análise centra-se: a) o ambiente interno do âmbito territorial, identificando fortalezas e debilidades mediante o estudo estatístico, a territorialização dos problemas e identificação de tendências; b) o ambiente externo, identificando as oportunidades e ameaças através de uma análise prospectiva. A concorrência deve ter a finalidade de alcançar melhores níveis de desenvolvimento para a população. Esta perspectiva tem a bondade de sugerir áreas de contato nas relações entre âmbitos territoriais próximos. Por outro lado, a gestão deve considerar o uso de ferramentas para o acompanhamento da implantação do plano estratégico, tais como o BSC (Balance Score Card) nos termos propostos por KAPLAN & NORTON

⁵ A noção de estratégia é tão antiga como a guerra. A rigor, é mais ampla e ubíqua, abarcando qualquer tipo de conflito entre organizações, cidades, territórios, etc. Nesse sentido o conceito de estratégia se vincula com ambientes competitivos, os quais são extrapolados para o universo das empresas e, mais recentemente, ao planejamento público do desenvolvimento, com o qual se converte em um instrumento relevante para o estudo das organizações. A definição e elaboração de estratégias mediante um plano, que envolve aos segmentos sociais que compõem a sociedade local e a administração pública, é um processo relativamente recente e ainda sujeito a retificações e aperfeiçoamentos.

(1996), sobretudo no uso do mapa estratégico e à construção de indicadores adequados de gestão, no âmbito das empresas privadas.

(...) si se puede considerar a la región como cuasi Estado, ello es por defecto; si se la puede considerar como cuasi empresa, ello es por exceso. Así y todo, lo que se ha sugerido en numerosas oportunidades es llevar al plano de la gestión regional algunos procedimientos propios de la planificación estratégica, tal como ella es (exitosamente) practicada por las grandes corporaciones. (BOISIER, 1992, p. 44)

ÁNDER – EGG (1995) e BOISIER (1996) apontam o caráter político do planejamento, em nosso caso o planejamento do desenvolvimento territorial. O raciocínio é o seguinte: o objetivo principal do desenvolvimento é a melhora dos níveis de qualidade de vida e dos padrões de consumo da população de um determinado âmbito territorial; isto implica em uma proposta de transformação social. Em tal sentido, o que dá início ao processo de planejamento é um projeto político de câmbio social.

Un plan de desarrollo es mucho más que un proceso de racionalización, de toma de decisiones; es un proyecto político que responde a la cuestión: ¿Qué tipo de sociedad queremos?, ¿cuál es el modelo de sociedad que deseamos? (ANDER – EGG 1995, p. 26)

PANORAMA GERAL DA TRIFRONTEIRA

Na análise é necessário aproximarmos às diversas formas de territorialização de um mesmo espaço por diferentes atores que convivem com as diferenças marcadas por uma fronteira político-administrativa. Uma realidade caracterizada pelos constantes câmbios e que agora vive um fato, que é parte de um processo global que pode afetar as relações entre as populações: a Rodovia Interoceânica, que agrega valor a um espaço considerado periférico. Emergem, assim, duas hipóteses com relação à articulação do sistema trifronteiriço: a) a lógica do Estado não coincide com a lógica da população, de modo que as fronteiras oficiais se confrontam com outras fronteiras culturais geradas na interação das populações, que reafirmam ou negam fronteiras em função de seus interesses, e b) os câmbios gerados pela construção da Rodovia e a imigração populacional incidem nas relações entre população e meio ambiente.

A ocupação diferenciada do território tem sido impulsionada por diversos ritmos de crescimento e desenvolvimento de suas variadas regiões. No Brasil, os projetos de colonização financiados pelo Estado na década de 1970 viabilizaram um desenvolvimento apoiado na expansão da fronteira agrícola e na modernização da agricultura. Esta modernização de caráter conservador aliou ao grande capital com o latifúndio, no o intuito da industrialização da produção agropecuária e a ocupação dos “espaços vazios”. A ideia de “vazio” demográfico e a crença que se tratava de uma área de vocação agrícola foram as bases da política que orientou o modelo desenvolvimentista implantado no Brasil, Peru e Bolívia. Existe um sistema socioeconômico que integra as populações, que são heterogêneas, que emerge da existência de fronteiras culturais e culturas de fronteira. As referências locais de identidade são centrais na interação quotidiana que permite à população diferenciar entre “bolivianos”, “peruanos”, “brasileños” e “bolivianos da fronteira”, “peruanos da fronteira” e “brasileños da fronteira”. As imagens estatais não apagaram as referências locais. O Acre

é um exemplo dos processos de colonização produzidos ao interior do próprio Estado. A extração do látex atraiu milhares de pessoas à região, o que influenciou a modificação dos limites. A fronteira política mudou a partir de uma ocupação socioeconômica. A colonização veio acompanhada de câmbios populacionais, os seringueiros deslocaram os indígenas, por sua vez, os primeiros foram deslocados por fazendeiros e colonos. Em Madre de Dios, Peru, o processo de colonização da selva foi similar para o caso do látex. Porém, a colonização respondeu a movimentos espontâneos e dirigidos de migrantes andinos no intuito da ampliação da fronteira agrícola. Isto fez parte das políticas estatais dos anos 70. Hoje a região sofre com a invasão de milhares de garimpeiros e com a extração ilegal de madeira.

No caso boliviano, a eleição de Evo Morales modificou não só as relações com os países vizinhos, mas também a balança interna de poder entre o governo central e os governos locais, com repercussões na organização territorial da área de fronteira. A pressão pela saída de imigrantes e proprietários de terras brasileiras da faixa de 50 km limítrofe com o Brasil foi acompanhada por incentivos à colonização por bolivianos. Investimentos em infraestrutura de transportes buscam reverter o isolamento do norte amazônico boliviano em relação com o centro político do país. O governo promove a ocupação da região no intuito de fortalecer o Estado nacional. Não há dúvida no que indica MACHADO (2013) no sentido de que a forma de ocupação do território do Acre esta se manifestando nos territórios peruano e boliviano: a apropriação por frentes.

CARACTERÍSTICAS URBANAS

A organização físico-espacial de Iñapari gerou-se a partir do núcleo mais antigo caracterizado por quarteirões retangulares centrais. Predomina a atividade residencial sobre os outros usos do solo. Existem deficiências no sistema de coleta de lixo e na disposição final dos resíduos sólidos, gerando um problema ambiental, porque o lixo é despejado próximo às fontes de captação de água. Não existe um sistema de tratamento de águas utilizadas, a rede pública de esgoto apresenta deficiências e a tubulação em seu tramo final descarrega as águas contaminando rios próximos, as redes estão quebradas ao longo do seu percurso. Seu entorno tem recursos naturais, base da sua economia e sustentabilidade. As atividades econômicas são de pequeno porte, relacionadas ao setor florestal e de serviços. A produção baseia-se no aproveitamento industrial e artesanal de recursos florestais e nos serviços vinculados ao turismo. As atividades que empregam a mão-de-obra correspondem ao comércio, restaurantes e serviços públicos, como empregados, operários ou trabalhadores independentes. Existe atividade comercial com Assis Brasil (compram-se produtos da linha branca, e vende-se leite, azeitonas, cimento, etc.). A *Ley Orgánica de Municipalidades* estabeleceu um fundo para municípios de fronteira, que não existe. A rodovia não deixa recursos para Iñapari, o pedágio é só do concessionário.

O município de Assis Brasil esta tipificado como um assentamento rural urbano, em processo de urbanização e consolidação como centro urbano de serviços. A conformação se define por um traço ortogonal em tabuleiro de xadrez típico e com usos do solo de iguais características que Iñapari, mas com maior densidade populacional, nível de consolidação urbana, equipamento e serviços. É de caráter predominante pecuário, e brinda serviços de educação e saúde desde Março de 2013 a Bolpebra e Iñapari. O processo migratório incontrolado de populações atraídas pelas expectativas

econômicas alteraria a oferta limitada de serviços que atendem parcialmente as demandas sociais e o nível adequado de emprego, ingressos e governabilidade. A cidade desenvolveu mais suas atividades comerciais e de serviços. O comércio de eletrodomésticos e toda a linha branca, e produtos alimentícios industriais, artigos para a higiene, etc. é feito em Assis, abastecendo as populações de Iñapari e Bolpebra. Uma importante parcela do território foi afetada pela exploração agropecuária, experimentando não só um acelerado processo de expansão, mas que o Estado apoia tecnológica e financeiramente o desenvolvimento do setor.

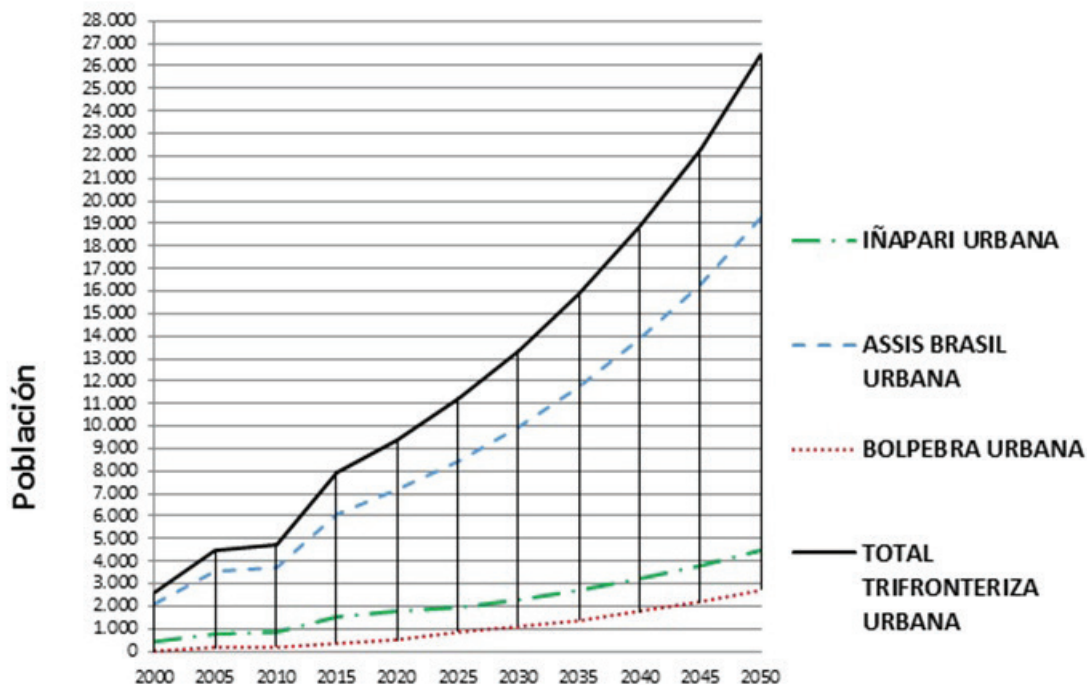
Iñapari e Assis Brasil geram um espaço de relação e complementariedade socioeconômica, constituindo um sistema urbano internacional, com características urbanísticas similares, não só na forma de seus assentamentos, mas também em quanto às atividades que realizam semelhanças socioculturais e similares padrões de ocupação do território. Fisicamente essas cidades estão divididas pelo rio Acre, que constitui uma barreira natural, que não tem sido uma limitante para as relações econômicas e socioculturais através do tempo. As cidades funcionam, em parte, como si fossem uma só população. São habituais os vínculos de parentesco e as relações econômicas entre as localidades, o que permitiu tecer fortes laços de amizade, incluindo a Bolpebra, menos expressiva em termos urbanos.

A atividade econômica principal em Bolpebra é a pecuária, logo a coleta de recursos naturais. Antes existia um vínculo comercial pequeno com Iñapari (inclusive se vendia pão), agora este vínculo se fragilizou. No entanto, os projetos de investimento público procuram uma maior aproximação com Iñapari. Além dos investimentos em infraestrutura de transportes que procura reverter o histórico isolamento da região. O governo tem interesse em promover a ocupação da fronteira com a finalidade de fortalecer a presença do Estado. Esta finalizando o asfaltado da rodovia entre Bolpebra e Cobija. Não existe nenhum serviço público e a sede municipal está em Cobija. No distrito existe uma visão de desenvolvimento a partir do turismo e do comércio e o poder público executará um projeto para conectar Bolpebra com Iñapari através do Rio Yaverí, e outro para um albergue turístico e um mirante – já contando com os recursos públicos.

O crescimento populacional

O distrito de Iñapari experimentou, nos últimos anos, um acelerado processo de urbanização que modificou a composição da ocupação populacional do território procurando esta se localizar no núcleo urbano, com uma taxa média anual de 7.5%, o que lhe significa mais de 1.200 habitantes (2013). Se estima que existem em torno de 1.000 pessoas como população flutuante, que trabalham, comerciam e estudam em Iñapari residindo em Ibéria, Assis Brasil e Bolpebra.

Os resultados do trabalho de campo e o uso de fontes como o IBGE (Brasil), INEI (Peru) e INEI (Bolívia) nos permitiram projetar o crescimento populacional para os próximos anos. A população urbana trifronteriza passaria de 7.500 aproximadamente em 2014 a mais de 20.000 no ano 2045 como se vê no Gráfico 1 e a população total crescerá de 12.000 para 25.000 no ano 2045. Os dados anteriores levam a refletir sobre a necessidade de incrementar a cobertura e qualidade dos serviços e o equipamento para satisfazer as demandas da população, como na magnitude dos impactos no meio ambiente devido ao crescimento urbano explosivo, desorganizado e de impraticável gestão.

GRÁFICO N° 1 - Projeção do crescimento urbano

Fonte: INEI – Peru, INEI – Bolívia, IBGE, coleta de informação em campo. Elaboração própria.

UMA NOVA ÓTICA SOBRE O PLANEJAMENTO

Como visto ao longo do texto, a geografia política adquire hoje novos significados e conteúdos, se bem é uma construção social e esta se materializa através das redes. A geopolítica já não somente está centrada nos Estados nacionais como unidade territorial, existiria uma geopolítica fragmentada, mais particular a alguns territórios, como é o caso da trífrenteira. O território suporta dinâmicas próprias que lhe outorgam identidade, os habitantes da fronteira se reconhecem entre eles. Constatamos a existência de uma cultura de fronteira que se manifesta no cotidiano.

O baixo nível de qualidade de vida da população está diretamente vinculado com a aplicação de ferramentas de planejamento e gestão inadequadas à realidade do território trífrenteiriço. Isto parte da falta de uma visão de desenvolvimento compartilhada pelas três localidades involucradas. Hoje primam visões estreitas ancoradas ao Estado nacional que não levam em conta que devemos analisar o território desde a perspectiva de um só território amazônico, por cima das fronteiras nacionais. Esta visão deve orientar a formulação de um único plano estratégico de desenvolvimento territorial para a área. Em consequência, devem-se identificar mecanismos de gestão integrados no intuito de oferecer melhores serviços aos cidadãos. Para que esta gestão possa ser executada de maneira eficiente e eficaz é necessário refletir sobre a constituição de um sistema territorial trífrenteiriço e identificar os limites administrativos adequados para isso. Já existem iniciativas locais no sentido da gestão e oferta de serviços públicos, como é o caso dos serviços de saúde (emergência) que Assis brinda a peruanos e bolivianos da fronteira, também se destaca o transporte público entre as localidades peruana e brasileira.

As estratégias centrais que devem orientar a gestão territorial trifronteiriça devem focalizar o impulso às atividades econômicas sustentáveis; o fortalecimento das estratégias de segurança alimentar; a proteção ambiental associada não só ao desenvolvimento e aplicação das ferramentas de gestão ambiental, mas, sobretudo, à produção ambientalmente sustentável. Pelo menos três atividades destacam-se como sendo características do território: a seringueira – extração da goma elástica –, a castanha e a extração de madeira. Estas podem ser a base para o desenvolvimento de cadeias produtivas transfronteiriças. A importância da atividade castanheira na região não é somente econômica, também é social, por ser uma atividade familiar.

A lógica da proposta evidencia-se a partir da necessidade de se ter um só processo de planejamento e gestão territorial da trifronteira, *locus* privilegiado da mais extensa biodiversidade do planeta: a bacia do Alto rio Acre. O novo cenário exige a identificação de novas demarcações administrativas e estratégias de gestão, especialmente aquelas vinculadas aos serviços públicos. Trata-se da construção de uma “Cidade Internacional”, o que permite um enfoque unificado do planejamento e gestão territorial. Destacamos, ainda, a importância das relações e laços sociais estabelecidos que são o bem mais valioso da sociedade. Consideramos que é necessário enfatizar a criação de tecidos sociais especialmente projetados para apoiar, estimular e nutrir os laços sociais, favorecendo a interação entre as pessoas. Tais ambientes devem propiciar o desenvolvimento de comunidades fronteiriças equilibradas com um alto sentido de pertencimento ao grupo e ao lugar. Este sentimento que se traduz em identidade urbana é fundamental para a sustentabilidade de em longo prazo dos centros urbanos.

REFERÊNCIAS

- ALEGRÍA, Tito. *Metrópolis Transfronteriza*. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México, y San Diego, Estados Unidos. México. 2009, vol 37 | no 110 | abril 2011 | pp. 163-165 | EURE, 2009.
- ANDER-EGG, Ezequiel. Precisiones conceptuales y terminológicas. In: ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. 15a Ed. Buenos Aires: LUMEN, 1995.
- BOISIER, Sergio. *Modernidad y territorio*. Santiago de Chile: ILPES, 1996.
- BORJA, Jordi, CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información*. Barcelona: TAURUS, 1997
- CHIARELLA QUINHOES, Roberto. ¿Conurbación o ciudad internacional?. Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari – Assis Brasil - Bolpebra. In: *Revista Espacio y Desarrollo*, 17, Lima: PUCP/CIGA, 2005. p. 69-88
- CAIRO Heriberto. Los enfoques actuales de la geografía política. *Espiral*, vol. VII, núm. 9, mayo-agosto, pp. 49-72, Universidad de Guadalajara, México, 1997.
- CLAVAL, Paul. *Evolución de la geografía humana*. 2ª ed. Madrid: OIKOS – TAU, 1981
- CONATO, Dario. “Fronteras de tierra y de mar: de áreas conflictivas a espacios de colaboración e integración centroamericana.” p. 103-38, en *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*, editado por José Luis Rhi-Sausi y Dario Conato. Roma: CeSPI. 2009.
- LEFEVRE, Henri. *Espacio y política*. Barcelona: OIKOS, 1976
- MACHADO, Lia, et al. *Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia*, 2013

- MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma conceituacao para o planejamento estratégico. Ministerio da Integração Nacional. Secretaria de políticas de Desenvolvimento regional. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília, 13-14 nov.2003. Pp. 43 – 47
- RAFFESTIN, Claude. Pour une géographie du pouvoir, Paris: Lirec, 1980.
- SOHN, Christophe. “El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo”. En: *Doc. Anál. Geogr.* Vol. 56/1, pp. 167-184, 2010.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de Reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministerio da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília, 13 – 14 de noviembre, pp. 31 - 39(2003).
- TAYLOR, Peter. “World-systems analysis”, en R.J. Johnston, D. Gregory y D.M. Smith, Eds.: *The dictionary of human, geography* (2’ Ed.). Oxford: Basil Blackwell, pp.527-529, 1986.
- VALCUENDE, José María. Fronteras y limites: el caso de la triple frontera Brasil, Perú y Bolívia. [sl] *Ponto e Vírgula* 3, 2008. Pp. 36 – 58
- VALERO, Mario. “El suroeste de Venezuela: espacios de integración fronteriza”. En: *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, n.18: pp. 139-158, 1998.