

# AS REGIÕES FRONTEIRIÇAS E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL\*

*Raymond Pebayle\*\**

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é o resultado de uma vontade já antiga de união econômica, que o Tratado de Assunção (de 26 de março de 1991) não fez senão concretizar após diversas tentativas, mais ou menos felizes, de acordos comerciais e econômicos a nível do continente latino-americano. Ao decidirem constituir um mercado comum, os quatro países atlânticos, que são a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, simplesmente ampliaram o programa de integração econômica que já unia os dois primeiros países desde 1985. Face a um moribundo Pacto Andino, o MERCOSUL representa hoje 59% da superfície da América Latina, 43% de sua população, a metade de seu PIB e um terço de seu comércio exterior.

Visto que unes países de níveis econômicos muito diversos, o MERCOSUL nem sempre tem conseguido adesão. Se é certo que já se podem temer sérias dificuldades na aplicação do Tratado a nível de quatro nações com tantas disparidades tanto em suas populações quanto por seu PNB, também podemos nos interrogar seriamente quanto ao futuro das organizações regionais, que não deixarão de ser discutidas com a abertura das fronteiras e com a livre circulação de pessoas e bens. Entre essas regiões, os espaços fronteiriços, com organização tão específica e tão secreta, correm o risco de serem especialmente perturbados.

À luz das experiências regionais da Comunidade Econômica Européia (CEE), podemos tentar abordar esse problema regional no quadro do MERCOSUL, analisando-o sob três aspectos:

- primeiro, a organização espacial atual das regiões fronteiriças;
- em seguida, a nova problemática fronteira gerada pelo MERCOSUL;
- enfim, podemos nos interrogar sobre as chances de sucesso, a médio e a longo prazo, do novo grande mercado nos espaços periféricos que constituem atualmente as regiões de fronteira dos quatro países em questão.

## 1 - A lógica funcional das regiões fronteiriças atuais

As regiões de fronteiras têm uma organização espacial original e uma certa lógica orgânica, mesmo se suas economias e suas formas de povoamento são, em geral, dominados por decisões e acontecimentos externos.

---

\* A tradução deste texto foi realizada pela Professora Clelia Guimarães. Agradecemos à Ingrid Schneider pela revisão técnica.

\*\* Professor de Geografia da Universidade de Poitiers (França)

Como acontece em todo espaço organizado, os espaços fronteiriços atuais dos quatro países do MERCOSUL são animados por dois tipos de fluxos econômicos. Uns, de ordem estrutural e praticamente permanentes, consistem nas trocas de bens, de serviços e de informações entre espaços com aptidões e produções diferentes. Naturalmente, uma parte desses fluxos é invisível, porque é de contrabando. Em grande escala, nas regiões de criação de gado, as trocas de animais são correntes e motivadas, em parte, por modificações de pastagens naturais. Alguns produtos industrializados (rações, produtos veterinários) também atravessam a fronteira. Isso se estende até as informações e o *savoir-faire* em matéria de criação moderna de gado, o que permite trocas e mutações fundamentais. O que aconteceria, por exemplo, com a criação da fronteira sul-rio-grandense sem as importações de animais de raça do período 1950-60 e dos novos métodos de criação vindos do Uruguai e da Argentina? Em pequena escala, os fluxos transfronteiriços são motivados por simples compensações regionais: o café, os citricos, a cachaça brasileira tomam facilmente a direção norte-sul, enquanto os cereais de regiões temperadas, os animais de raças européias ou os vinhos animaram, ou ainda animam, trocas inversas.

Outros fluxos, ao contrário, são conjunturais. Eles se explicam por flutuações monetárias (que engendram permutas comerciais e até movimentações turísticas excepcionalmente grandes) e por variações dos preços dos mercados de produtos agrícolas (a lã e a carne atravessam, com freqüência, a fronteira Brasil-Uruguai em função de tropismos puramente especulativos). Os "sacoleiros" brasileiros da dupla Ciudad del Este-Foz do Iguaçu ilustram, por seu lado, um contrabando-formiga capaz de manter com outros fluxos menos confessáveis excepcionais dinamismos urbanos de ambos os lados de uma linha de demarcação internacional.

Por originais e obscuras que possam ser essas trocas, elas não deixam de animar cidades e zonas rurais fronteiriças e de lhes conferir limites freqüentemente elásticos, tal é a capacidade que o entusiasmo pelo contrabando tem de se impor nos espaços distantes das fronteiras na presença de aspectos financeiros ou comerciais particularmente poderosos. Vamos negar a autenticidade dessa organização regional sob pretexto de que é parcialmente invisível e imprevisível no tempo e no espaço?

Uma organização espacial específica resulta dessa forma particular de vida de relações. A esse respeito, quase que poderíamos falar em hierarquias urbanas simétricas com relação às fronteiras. Elas aparecem, inicialmente, sob a forma de duplas urbanas (Santana do Livramento-Rivera; Foz do Iguaçu-Ciudad del Este; Encarnación-Posadas; Salto-Concordia, etc.), cujas funções comerciais são a resultante direta do fenômeno de compensação, mais ou menos visível, entre economias regionais e nacionais diferentes.

Mais distanciados das fronteiras, mas sempre simétricos em relação a elas (Bagé-Melo, por exemplo), centros sub-regionais são animados por funções terciárias oficiais ou clandestinas e podem ter setores agroindustriais, dependendo diretamente da vizinhança fronteiriça. Essas cidades não conseguem, no entanto, elevar-se ao nível de verdadeiros centros regionais, que existem por toda parte nas regiões não fronteiriças do Interior.

Em contrapartida, duas megalópoles distantes dirigem permanentemente uma boa parte das atividades, visíveis ou invisíveis, das regiões de fronteira. São elas, de um lado, a industriosa faixa atlântica brasileira São Paulo—Porto Alegre—Pelotas—Rio Grande e, de outro lado, o intenso foco de vida de relações e de produções do Prata e do Baixo Vale do Paraná (Montevideu—Buenos Aires—Rosário—Santa Fé—Paraná). Os centros vitais do MERCOSUL aí se encontram, e suas decisões têm uma ressonância particularmente poderosa sobre os espaços fronteiriços vizinhos do Prata. Novas

formas de exploração do solo (arroz, trigo, soja) e de controle da água (Projeto da Lagoa Mirim, aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná) atestam, há alguns decênios, a potência dos dois gigantes do Cone Sul nesse local: o Brasil e a Argentina. O Brasil, particularmente, tende a dominar, por seu poder financeiro e industrial e sua infraestrutura de transporte, a organização regional de uma boa parte dos espaços de fronteira do MERCOSUL.

No conjunto, se fosse necessário resumir a vida das regiões de fronteira atuais em esquemas simples, poder-se-ia dizer que a organização interna das mesmas segue três lógicas de evolução:

- uma consiste nos intercâmbios, visando a uma compensação internacional e inter-regional entre fronteiras perfeitamente permeáveis;
- outra resulta da pura especulação, e através dela se explicam os limites particularmente cambiantes dos espaços fronteiriços;
- enfim, mais recentemente, uma lógica de organização, transnacional, parece anunciar novas percepções regionais, no fim das contas, bastante compatíveis com o projeto de grande mercado.

## 2 - O MERCOSUL e a problemática regional

Comparado ao Mercado Comum Europeu, o projeto MERCOSUL parece, ao mesmo tempo, sucinto, pouco realista e ambicioso. Com efeito, em algumas páginas, fica-se sabendo que o MERCOSUL tem apenas cinco anos para instalar uma união alfandegária, que, na CEE, foi costurada com muitas dificuldades, ao cabo de 10 anos. Sem orçamento próprio nem poder real de intervenção, não dá para perceber como o MERCOSUL poderia alcançar a abertura comercial dos quatro países e impor aos espaços fronteiriços novas lógicas de regionalização, em que a especulação desaparecesse enquanto emergisse uma nova lógica de produtividade e de planificação regionais. Isso sem evocar a enorme disparidade econômica entre os dois pequenos países, Paraguai e Uruguai (7,2 milhões de habitantes, PNB de US\$ 13 bilhões perante um total de US\$ 457 bilhões do conjunto dos países do MERCOSUL), e seus poderosos vizinhos.

Os problemas são, em primeiro lugar, de ordem geopolítica. Toda política regional nova supõe, com efeito, um poder de decisão e de execução. Qual será a parte da decisão comunitária nas escolhas dos espaços a desenvolver, na fixação dos recursos financeiros a outorgar e na coordenação das políticas nacionais e regionais? Nessa oportunidade, o princípio da *subsidiarité*, ponto de maior atrito do recente Tratado de Maastricht, deverá forçosamente ser evocado no mais alto nível. Só se pode esperar uma definição mais precisa do que a dada pelo Tratado de Maastricht sobre o assunto (artigo G B 5):

"Nos domínios que não dependem exclusivamente de sua competência, a Comunidade só intervém, em conformidade com o princípio da *subsidiarité*, se, e na medida em que, os objetivos da ação visada não podem ser realizados de maneira satisfatória pelos Estados-membros e podem, assim, em razão das dimensões ou dos efeitos da ação visada, ser melhor realizados a nível da Comunidade".

Uma vez resolvida a questão dos poderes de decisão, deverão ser realizadas escolhas econômicas entre os espaços a desenvolver. A CEE, que multiplicou os recursos e os fundos de financiamento, ainda não soube escolher claramente: ela desenvolveu as regiões mais produtivas e, ao mesmo tempo, levou socorro às regiões mais pobres. Entre estas últimas, os espaços periféricos de fronteira dominam grandemente. Mais de 30 anos de mercado comum não foram suficientes para cobrir a enorme lacuna que separava as regiões desenvolvidas dos espaços em atraso. Está aí um resultado bastante inquietante para as regiões fronteiriças do MERCOSUL, que se situam todas distante das duas megalópoles.

Se é verdade que a constituição do Mercado Comum se solidificou por espetaculares progressos, a ponto de os 12 países que constituem a nova Comunidade realizarem hoje 34% do comércio mundial, por outro lado, constatam-se inquietantes desequilíbrios regionais, causados pela excessiva concentração de investimentos nas regiões mais produtivas em detrimento das regiões atrasadas, que não retêm o que poupam nem sua população. Assim, o eixo Londres—Milão, da grande megalópole européia, continua a magnetizar o investimento privado, enquanto as regiões periféricas ficam estagnadas. À luz dessa evolução, não é nada difícil prever quais serão os eixos privilegiados de desenvolvimento do MERCOSUL: serão os espaços que constituem hoje o que chamaremos de "crescente desenvolvimento" de São Paulo a Montevideu—Buenos Aires—Santa Fé. E, dentre as regiões periféricas, os espaços com vocação essencialmente agrícola são os que parecem mais propensos a serem prejudicados pela nova união, como o prova o estado de relativo subdesenvolvimento de quase todas as regiões fronteiriças européias situadas longe da megalópole. Podemos notar, particularmente, que os espaços de fronteira mais afetados são os que delimitam a fronteira que separa Portugal e Espanha.

Como terceiro elemento da problemática regional, na ausência de uma política agrícola comum claramente definida, o MERCOSUL pode criar problemas comerciais intransponíveis. Com efeito, durante o período em que não existem nem moeda nem preços únicos, toda mudança de paridade monetária irá perturbar profundamente as trocas comerciais, se nenhum meio de reequilíbrio for encontrado para compensar as variações dos câmbios entre os Estados que têm políticas monetárias muito diferentes. A CEE acreditou poder evitar esses inconvenientes, aplicando montantes compensatórios na passagem das fronteiras, a fim de eliminar os efeitos das brutais variações de câmbio entre os diversos países. Assim — o fato é bastante curioso para um grupo de países que visam à união econômica —, o Mercado Comum fortificou as fronteiras nacionais desses mesmos países com o propósito de eliminar as deficiências das políticas comerciais monetárias.

Os problemas monetários, exatamente, constituem um outro domínio particularmente preocupante para os países do MERCOSUL. Com efeito, a transnacionalização dos sistemas financeiros é tão forte que não é possível visualizarmos como poderia ser implantada uma estrutura monetária independente no novo espaço econômico constituído por países com grande endividamento e grandes taxas de inflação.

A situação social, por seu lado, não deixa de ser inquietante. Nesse domínio, as dificuldades atuais ameaçam ser ampliadas pelas migrações provocadas pelos grandes desequilíbrios regionais. A esse respeito, as regiões fronteiriças devem prever medidas de acompanhamento social, se quiserem levar a contento indispensáveis reconversões econômicas por muitos anos.

Enfim, o MERCOSUL pode trazer à baila certas heranças e certas opções de ordem geográfica. O que será, por exemplo, das duplas urbanas em que o contrabando é muito

forte e que constituíram, até agora, os pontos de solda indispensáveis entre os espaços nacionais mal protegidos pelas tarifas aduaneiras? Certos eixos de transporte, de interesse sobretudo nacional, não estarão ameaçados de cair em desuso, enquanto outros, de imediato, se mostrarão incapazes de dar vazão a tráfegos consideravelmente aumentados?

### **3 - O futuro do MERCOSUL à luz da CEE**

Talvez não seja inútil lembrar a experiência da CEE para imaginar o futuro a curto e longo prazos do MERCOSUL. A comparação dos dois projetos impôs-se mais quando as duras negociações que concernem ao tratado de união europeia (Tratado de Maastricht) reavivaram recentemente certos nacionalismos e reanimaram algumas inquietudes fundamentais. Entre essas inquietudes, o futuro das regiões fronteiriças surge de forma tão nítida atualmente que Bruxelas decidiu tratá-lo no quadro de uma de suas Direções Gerais (a D.G. XVI) sob a forma de um programa, chamado INTERREG, o qual se propõe a lançar projetos de desenvolvimento especificamente transfronteiriços.

Diz-se que a geografia é comparação. Se tal é o caso, que conclusões podem ser tiradas de um paralelo entre a Europa do Oeste e o Cone Sul para a questão que nos interessa?

#### **3.1 - Balanço a curto prazo: disparidades e semelhanças entre as regiões fronteiriças do MERCOSUL**

Para começar, os países do MERCOSUL não estão desprovidos de elementos muito positivos para o sucesso de uma comunidade econômica. Será necessário lembrar, por exemplo, a continuidade eco-geográfica que existe entre os quatro países, que não são separados por nenhuma fronteira intransponível? Paralelamente, existe uma complementaridade nas produções das nações que se estendem do Equador até os limites antárticos. A dona-de-casa de Rivera, que compra suas bananas do caminhoneiro brasileiro estacionado na Avenida Internacional de Santana do Livramento, sabe disso talvez melhor do que os elaboradores do Tratado.

Do ponto de vista tecnológico, será necessário insistir sobre a importância das imensas realizações hidroelétricas do Vale do Paraná? Não é inútil lembrar, por outro lado, que toda nova industrialização poderá realizar-se nesse lugar sem nenhum dos inconvenientes conhecidos há 30 anos pelas velhas regiões industriais europeias em vias de renovação: os terrenos aqui são livres e baratos, a mão-de-obra é pouco exigente, a água é fartamente disponível, a poluição é nenhuma.

As populações das regiões de fronteira atuais do MERCOSUL apresentam, por outro lado, traços de caráter perfeitamente compatíveis com um projeto de união econômica. Assim, malgrado um passado turbulento, as populações do grande vale mantêm relações marcadas por uma convivência que permite prever fáceis reencontros. Em todo caso, não existem entre elas hostilidades como as que opõem ainda hoje as velhas gerações francesas ou inglesas ao povo alemão, fenômeno este que se revelou de modo bem curioso por ocasião das recentes discussões sobre o Tratado de Maastricht. Melhor ainda: os fronteiriços do Cone Sul

repartem uma percepção do tempo e do espaço infinitamente mais ampla do que a existente nas populações interioranas. Essa qualidade se reflete perfeitamente nas atitudes bastante excepcionais das populações da fronteira para adotar mudanças complexas advindas de inovações tecnológicas ou de migrações de promoção econômica. Os desenraizamentos difíceis das velhas populações de colonos e de operários da Europa renana não são de se esperar nos países do MERCOSUL.

No entanto, sempre a curto prazo, alguns elementos não parecem favoráveis à realização rápida e fácil de um grande mercado do Cone Sul. Assim, apesar da continuidade ecológica existente, as regiões fronteiriças são muito dispare e, com frequência, frágeis economicamente, pois elas são dependentes de um certo número de facilidades fronteiriças, precisamente. Elas também estão afastadas do "crescente desenvolvimento" (*croissant développé*) do litoral atlântico e do Prata, fenômeno que as torna espaços periféricos em relação aos espaços centrais que monopolizam a informação e a decisão.

Ao inverso da CEE, cuja megalópole é demarcada por fronteiras nacionais, as regiões fronteiriças do MERCOSUL estão longe demais das megalópoles atraentes e motivantes para não sofrerem de um processo de subdesenvolvimento periférico.

Um certo número de obstáculos ao desenvolvimento ameaça prejudicar a arrancada inicial do MERCOSUL e, mais particularmente, de suas regiões fronteiriças. Alguns são de ordem etológica e estão ligados ao que um economista argentino chamou de "cultura de renda" do estancieiro, fenômeno que engendra comportamento pioneiro e, naturalmente, bastante oposto à lógica produtivista dos economistas de hoje. Outras razões, de curto prazo, estão ligadas à estrutura financeira dos quatro países, todos muito dependentes dos empréstimos exteriores e dominados pelos bancos estrangeiros, aos quais não interessam, em absoluto, os projetos de reequilíbrio regionais desprovidos de rentabilidade a curto e médio prazos.

Enfim, para ter algumas chances de sucesso, um grande mercado deve ser motivado pela experiência de trocas que já sejam importantes e rentáveis. Ora, no caso do MERCOSUL, somente dois países, os menores no caso, manifestam seu interesse pela constituição de um grande mercado: o Uruguai e, sobretudo, o Paraguai, do qual quase um terço das trocas são feitas com os vizinhos argentino e brasileiro. Esses dois pequenos Estados, que, já sabemos, integrados econômica e financeiramente a seus poderosos vizinhos, poderão constituir bases muito frágeis para o novo espaço econômico, que nunca constituiu um objetivo exclusivo e nem mesmo predominante para o Brasil e para a Argentina.

### 3.2 - A longo prazo: os ensinamentos do Tratado de Maastricht

Talvez não seja inútil concluir nossa exposição com o relato dos acontecimentos bastante recentes que sacudiram a Comunidade Econômica Européia por ocasião da assinatura do Tratado de Maastricht. Esse tratado se propõe, na verdade, a fundar a União Européia após 35 anos de cooperação econômica e abertura comercial.

A partir de 1993, as mercadorias circularão em completa liberdade entre os 12 países da CEE. As migrações humanas serão facilitadas ali e já se vê esboçarem-se as premissas de um mercado único de trabalho na Europa.

A Dinamarca recusou o Tratado. A França aceitou-o da boca para fora, após uma campanha agitada por um *referendum* incerto por muito tempo.

Como se justificam essas reservas e de que modo elas podem ser úteis ao nosso propósito sul-americano?

Os argumentos dos opositores franceses (dentre os quais, os mais temíveis defensores do nacionalismo eram, o que é bastante curioso, os comunistas e os defensores da extrema direita) prendem-se, simultaneamente, a experiências passadas e a temores sem fundamento real. O desemprego posterior, em parte, às reconversões industriais e às concentrações financeiras que se tornaram necessárias pelo Mercado Comum é um deles: 10% da população francesa está desempregada, e o nível dos três milhões de desempregados está em vias de ser transposto. Naturalmente, os espaços mais afetados pelo desemprego são as regiões periféricas e, particularmente, as regiões de reconversão industrial limítrofes da fronteira franco-belga.

Por outro lado, o afluxo dos imigrantes é facilmente previsível. A integração dos recém-chegados preocupa mais quando certas regiões são periodicamente agitadas por distúrbios "racistas" e, o que é mais importante, deve ser dado o direito de voto parcial aos imigrantes.

Enfim, o princípio da *subsidiarité*, que é tão mal compreendido quanto foi mal explicado, está positivamente recusado.

E, quando é evocada a próxima etapa da União Européia, não podemos deixar de assinalar os problemas monetários, complexos e expostos sem clareza suficiente pelo Tratado e que perturbaram demais os pequenos poupadores e os pequenos exploradores da Bolsa.

A criação da moeda única, o ECU, privará, a partir de então, as nações participantes de qualquer apelo aos balões de oxigênio que são as desvalorizações e não deixará de reforçar o lugar da Alemanha na Europa. Disso um bom número de franceses tradicionais não quer ouvir falar.

Enfim, voltando ao problema mais específico das regiões fronteiriças, os votos dos departamentos<sup>1</sup> franceses de fronteira por ocasião do último *referendum* estão cheios de ensinamentos. Com efeito, de um lado, as regiões do leste e do nordeste da França, vizinhas da Alemanha e de Luxemburgo, votaram a favor da União, simplesmente porque os países vizinhos oferecem empregos e salários elevados aos trabalhadores franceses ditos de fronteira.

Em oposição, o norte francês, região cara aos governantes socialistas e aos economistas, que não despenderam nem dinheiro nem massa cinzenta para facilitar as delicadas reconversões estruturais do período pós-carvão, manifestou seu descontentamento e seu temor em relação ao futuro através do voto negativo.

Em suma, os fronteiriços são prazeirosamente favoráveis à abertura quando vêem aí vantagens imediatas. Mas quando devem aceitar pesadas mudanças, os habitantes das fronteiras recusam a União.

De que modo os povos muito latinos do MERCOSUL vão reagir, por sua vez, a um projeto que se propõe a ser similar ao do Mercado Comum Europeu, mas, singularmente, muito mais apressado do que aquele para ser concluído?

A resposta pode ser complicada, até sem objeto, visto o grande atrativo que já exerce a nova ALENA sobre os dois gigantes ainda frágeis do MERCOSUL: o Brasil e a Argentina.

---

<sup>1</sup> A atual divisão administrativa da França é em departamentos (N.T.).