



Marzo 2014

## O PAPEL DESEMPENHADO PELO ESTADO NO ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM ÁREAS FRONTEIRIÇAS

Andressa Cristina Luchetti Lapere

andressa\_luchetti@hotmail.com

Universidade Federal da Grande Dourados

### Resumo

Compreender as concepções e os rumos do desenvolvimento capitalista articulado ao papel das fronteiras no contexto atual é um tanto complexo, pois as intensas mudanças oriundas do processo da globalização fomentaram transformações nas áreas sociais, econômicas, políticas, ambientais e culturais. De acordo com Oliveira, Köch & Barcellos (1999), os impactos dessas transformações em áreas de fronteiras são significativos trazendo não só mudanças no seu papel econômico, como profundas transformações no quadro das relações sociais, na construção da identidade, na segurança nacional, além de promover a (re)construção e o(re)ordenamento dos territórios. Nesse sentido, os problemas específicos que essas áreas enfrentem por fazerem parte de um universo fronteiriço fazem com que suas soluções distingam da maioria das cidades, tendo em vista as assimetrias internacionais vinda dos países adjacentes. Nesse sentido as políticas sociais devem ser específicas para essas áreas e devem possibilitar a cooperação e a integração abordando as esferas envolvidas.

**Palavras-chave:** Estado, Território, Fronteira, Políticas Públicas.

### Resumen

Comprender los conceptos y la dirección del desarrollo capitalista articula el papel de las fronteras en el contexto actual es un tanto compleja, porque los cambios intensos que surgen de los procesos de globalización han promovido cambios en las áreas sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales. Según Oliveira, Koch & Barcellos (1999), el impacto de estos cambios en las zonas fronterizas no sólo están trayendo cambios significativos en su función económica como profundas transformaciones en el contexto de las relaciones sociales, la construcción de la identidad, la seguridad nacional, y para promover la construcción (re) y la (re) ordenación del territorio. En este sentido, los problemas específicos de estas zonas se enfrentan por ser parte de un universo de frontera hacen sus soluciones difieren de la mayoría de las ciudades, a la vista de las asimetrías internacionales países adyacentes próximos. En este sentido, las políticas sociales deben ser específicas para estas áreas y deben permitir la cooperación y la integración frente a los ámbitos implicados.

**Palabras clave:** Estado, Territorio, Frontier, Políticas Públicas.

### Introdução

A formação dos Estados no discurso da modernidade remete ao exercício da política e de uma diversidade de mecanismos de controle econômico vinculados a um território. Uma das

dimensões que ocupam as preocupações em torno da abrangência e intensidade da ação política estatal reside nas garantias que a sua população possui de bem-estar social, que se traduz, dentre uma diversidade de aspectos, em políticas sociais.

Por sua vez, o estudo de território na Geografia remete às análises da Geografia Política propostas por Friedrich Ratzel, que tem por base o projeto imperialista alemão, a formação do Estado-nação a partir de controle, defesa, poder e transformação do território pela sociedade organizada. A visão Ratzeliana considera o território como espaço concreto, apropriado por um grupo social ou por um Estado-Nação, organizado através das leis e regras pré-definidas, unidos por uma série de aspectos comuns tais como a linguagem, os hábitos culturais, a sua formação social a fim de manter a coesão social.

Segundo Castro (2005, p. 20), os trabalhos de Friedrich Ratzel surgem a partir da necessidade de discutir a disputa dos territórios e o fortalecimento dos Estados como garantia do poder dos povos dos territórios por eles ocupados. Para Ratzel o território é o alicerce que fundamenta a condição de existência do Estado, daí a preocupação com fronteiras, objetos naturais, população e circulação. Sendo assim, o território representa a base para a compreensão das ações contemporâneas do Estado e das políticas sociais.

A existência de um território requer, segundo Sack (1986 *apud* HAESBAERT, 2004), delimitação e classificação de uma área por meio da expressão de uma fronteira, no interior da qual será exercido o controle por uma forma de poder. Para Santos (2002, p. 232), “[...] as relações estabelecidas entre o povo e seu espaço e interação desempenhada entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania”. Sendo assim, com o claro objetivo de “proteger”, “tutelar” um de seus elementos essenciais, a soberania, o Estado necessita então controlar seu território, promovendo a demarcação precisa de seus limites fronteiriços.

Haesbaert (2006) expõe a partir de suas análises que o caráter mais evidente do papel desenvolvido pela fronteira se baseia no esforço do Estado em promover controle e segurança nacional; assim como, Machado (2000) entende que o Estado é aquele que objetiva realizar a mais elementar de suas atribuições constituintes, isto é, proteger e defender um território definido soberanamente a despeito do fato de que o conceito de soberania esteja minado pela globalização caracterizada por rápidas mudanças tecnológicas; aparecimento de novos padrões de gestão e organização do trabalho; aumento do fluxo do comércio internacional; eliminação de antigas funções do Estado-Nação; crescimento do fluxo de capitais e, por fim, surgimento de agentes com capacidade de impor e influenciar políticas nacionais e globais.

Devemos levar em consideração que o Estado pertence e ao mesmo tempo é influenciado por um complexo grupo global de relações e contradições sócio-econômicas, que de uma forma ou de outra acaba condicionando as relações sociais a partir do estabelecimento extensivo e recorrente da normatização. No entanto, pode exercer o papel de intercessor, porta-voz e representante da sociedade que lhe deu origem. Uma vez que perante tantos interesses sociais, econômicos, políticos (legítimos ou não) envolvidos, o Estado termina, em última análise, “dominado” (manipulando), os grupos sociais, passando a ser controlado por grupos de poder, assim o Estado atua como se transparecesse os anseios e as demandas dos grupos sociais majoritários que legitimaram os representantes políticos do momento.

Poulantzas (1970) considera que é através do conceito de *bloco do poder* que se estabelece a relação entre o aparelho do Estado e as classes e frações de classe dominantes, já que o Estado de tipo capitalista não é por ele considerado um “mero instrumento de dominação nas mãos da classe dominante”. Por intermédio dessa concepção, percebe-se o favorecimento dos interesses econômicos de uma fração da classe dominante, através da sua posição político administrativa, em detrimento das demais frações, nesse sentido o Estado capitalista passa a ser o agente organizador da hegemonia de uma fração da classe dominante no seio do bloco no poder.

É possível perceber a contradição interna existente no próprio Estado capitalista que acaba por favorecer o desenvolvimento de ações muitas vezes contraditórias e antagônicas, ações essas resultantes de diversos interesses que contemple os mais diferentes setores. Resultando numa relação de interesses diversos e antagônicos condizentes com as respectivas classes e frações de classe a que pertence cada interesse.

Este texto tem como objetivo debater o papel do Estado na implantação de políticas sociais em área fronteira base territorial de distintas realidades sociais, políticas, econômicas, geopolíticas, ambientais e culturais, além do envolvimento de contraditórios jogos de interesses de diferentes instâncias.

## **Estado e Políticas Públicas: desdobramentos sobre os Espaços de Fronteira**

A relação estabelecida entre o povo, espaço e associações situadas nos mais diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania. A ação das sociedades territoriais é condicionada no interior de um dado território que podem ser caracterizadas pelo modo de produção dominante à escala internacional, pelo sistema político ou pelos impactos dos modos de produção e dos momentos precedentes ao modo de produção atual. Nesse sentido, para Ratzel (1897), o território seria a expressão legal e moral do Estado, a conjunção do solo e do povo, na qual se organizaria a sociedade.

Segundo Moraes (2005), outro desdobramento da proposta de Ratzel manifestou-se na constituição da Geopolítica. Esta corrente, dedicada ao estudo da dominação dos territórios, partiu das colocações ratzelianas, referentes à ação do Estado sobre o espaço. Elaborou uma teoria intimamente ligada às relações de poder, de domínio da terra, retratando a figura do Estado, assim, o espaço territorial de uma nação se configura como o lócus do exercício de poder de um Estado ou formação política cuja soberania é a expressão do domínio patrimonial ou de propriedade.

Haesbaert e Porto- Gonçalves (2006, p. 133) colocam como pressuposto de que a ordem (territorial) mundial é na verdade, sempre, uma desordem, ou seja, caminha dialeticamente num processo concomitante de destruição e reconstrução de territórios, ou seja, num processo de des-re-territorialização. O Estado Territorial Moderno, segundo o autor, afirma a hegemonia dos gestores territorialistas e da burguesia, enquanto nega outras territorialidades, como a camponesa, a indígena e a de afrodescendentes.

A diferença está como explica Machado (2000) na caracterização de cada termo onde o Estado territorial representa um instrumento de separação de unidades políticas soberanas, enquanto que a fronteira “é lugar de comunicação e troca. Ou seja, os povos podem se expandir para além do limite jurídico do Estado, desafiando a lei territorial de cada Estado limítrofe e às vezes criando uma situação, potencialmente conflituosa.” (MACHADO, 2000, p.10). De fato, a existência social potencial de tensões e conflitos tem obrigado os governos a definirem uma pauta a fim de regular essas possíveis divergências.

Nesse sentido Melo (2004) afirma que a fronteira separa territórios, mas não os torna isolados, uma vez que o ir e vir de pessoas, de objetos e de informações faz do território de fronteira uma “área de transição”. Nesse mesmo entendimento Dorfman e Rosés (2005, p.196) definem que a fronteira “[...] distingue os territórios estatais, mas não os torna estanques, na medida em que fluxos de pessoas, objetos e informação cruzam constantemente o limite”.

Martins (1997) considera que o mais relevante para definir a fronteira é a situação de conflito social que ocorre no local, devido à alteridade, que aparenta ser o lugar do encontro, e pela descoberta do outro, passa a ser de descontrolo. A relação de conflito acontece em grande parte porque, mais do que a confrontação entre grupos sociais diferentes com interesses conflitivos, acrescenta a esse conflito ainda a condição que eles acontecem em historicidades desencontradas. Martins (1997, p. 13) ressalta que “[...] fronteira de modo algum se reduz e se resume à fronteira geográfica [...]”, pois ela, a fronteira, é o ponto limite de territórios “[...] que se redefinem continuamente, disputados de diferentes modos por diferentes grupos humanos”.

A relação conflituosa que se estabelece nas condições acima citadas entre o Estado, classes sociais e a sociedade civil, proporcionam o surgimento de agentes definidores das políticas públicas, onde a partir de diferentes variáveis e interesses de grupos com potencial domínio são construídos, elaborados e operacionalizados as políticas públicas, de acordo com as ações institucionais pré-estabelecidas (BONETI, 2006).

Percebe-se assim, que a aptidão intrínseca das políticas públicas é a competência de intervenção do Estado na sociedade com a finalidade de minimizar conflitos existentes entre as instâncias individuais e/ou coletivas, especialmente àquelas promovida pela economia de mercado. Portanto, as políticas públicas são ferramentas estratégicas de planejamento podendo ser caracterizada como de curto ou longo prazo/dimensão, e ainda levar em conta as mais diversas variáveis como: de ordem econômica, social, educacional, ambiental, entre outras.

De acordo com Boneti (2003), as políticas públicas enquadram-se como resultado do jogo de forças sociais que se formam das relações de poder de grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. O autor denomina as políticas públicas como “a ação que nasce da intervenção pública numa determinada realidade social, quer seja ela econômica ou social”. Essa abordagem aproxima-se de uma concepção relacional de Estado, provinda das elaborações de Poulantzas (1985), retomada

posteriormente por Jessop (1990) e, em níveis nacionais, por Faleiros (1987) e Pereira (2008), entre outros.

A questão social emerge então, impondo-se como um fato perturbador da ordem e das instituições liberal-burguesas (PEREIRA, 2002). Sendo assim, o Estado contemporâneo atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas, através da efetivação das políticas sociais proporcionando condições mínimas de sobrevivência.

É no Estado Liberal que surgem as discussões sobre as políticas sociais, ou seja, sobre as ações do governo para melhorar a qualidade de vida da população, visando à promoção do bem-estar social.

As questões de cunho social podem ser consideradas, no desenvolvimento capitalista, como processos relacionados à formação e reprodução da força de trabalho para o capital. Portanto as políticas sociais (educacional, saúde, habitação, política de assistência, previdência e outras) se inserem em estratégias governamentais que “[...] pretendem intervir nas relações de produção (no caso da política econômica) ou intervir nas relações sociais (no caso da política social)”. (VIEIRA, 2001, p. 18).

Com isso, consideramos procedente considerar o Estado como uma arena crivada por tensões e contradições, no qual existe uma diversidade de objetivos e interesses em pugna por prevalecer. Por isso, “apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse da sua legitimação” (PEREIRA, 2008, p.146).

O Estado, ao elaborar as políticas sociais ou as políticas públicas em geral, o faz justamente para assegurar sua sobrevivência, à medida que está envolvido com o processo de acumulação, visando a administrar os conflitos e as tensões das classes excluídas, legitimando a ordem social. Esse processo é necessário para criar as condições da acumulação capitalista, uma vez que ela não é um processo natural, mas vem de relações de conflito, não apenas entre capital e trabalho, mas entre as diferentes frações do capital (FALEIROS, 1991).

Dentro do modo de produção capitalista as políticas públicas são resultado das ações do Estado numa busca para as soluções de problemas que afetam a vida dos cidadãos, ou numa definição bastante simples é oferecida por Schmitter (1979) é a resolução pacífica de conflitos. Dessa forma chegamos à conclusão que a origem das políticas públicas está nos conflitos permanentes entre os mais diversos elementos da sociedade, resultando na ação do Estado na resolução desse conflito.

Para Cunha e Cunha (2002), “As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo.” Sua construção obedece a um conjunto de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes anteriormente definidas.

A fronteira é vista entre os Estados nacionais como um espaço de mobilidade, de tensões e conflitos, de trocas e mesclas culturais e de configuração de novas territorialidades construídas nos novos mapeamentos identitários por meio dos processos emergentes de hibridização/transculturação (BHABHA, 1998; HALL, 2003; CANCLINI, 2003).

À vista disso, discutir o papel das políticas sociais na fronteira significa identificar e analisar o funcionamento do espaço fronteiriço dinâmico e intenso, uma vez que esta é uma zona de políticas específicas de controle e gestão do território em função da sua posição excêntrica em relação às regiões centrais do território nacional e das diversas interações estabelecidas, tais como tentativas de cooperação e integração, conflitos, fluxos de pessoas, mercadorias e de capitais.

Sinteticamente a idéia de fronteira possui tríplice significação, podendo ser considerada como fronteira política, ou seja, como limite entre unidades territoriais; como fronteira social ou identitária entre grupos, ou ainda como fronteira econômica representando espaços em incorporação ao mercado e relações de produção dominantes.

A fronteira enquanto produto de interações econômicas, culturais e políticas, apresentam territorialidades heterogêneas. “Representa espaço foco de políticas sociais, espaço exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos espaços nacionais” (MIN, 2005:21).

## **Considerações Finais**

O Estado é o responsável pelas políticas de ordenamento territorial e social comandado pelas relações capitalistas de produção. O Estado detém o poder de legislar sobre o ordenamento e a regulação do uso social do território, tornando-se então, o maior criador e controlador de normativas.

As políticas públicas representam-se como uma forma de ordenar o território, uma vez que se faz necessária a existência de planejamentos para o desenvolvimento dos lugares e da convivência em sociedade. No entanto, na maioria das vezes, as políticas públicas implantadas na fronteira são dificultadas por barreiras legais e diplomáticas, falta de articulação do território com o centro político-decisório do país, e, em sua maioria, dos próprios estados a que pertencem, onde a conseqüente falta de informações sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas em área de fronteira também dificultam a efetivação desta.

A origem das políticas sociais está nos conflitos permanentes entre os mais diversos segmentos da sociedade, resultando a ação do Estado nas tentativas de resolução desses conflitos.

Conclui-se que a relação entre o Estado, classes sociais e sociedade civil, proporcionam o surgimento de agentes definidores das políticas sociais, gerando organização territorial de acordo com interesses de grupos dominantes levando em consideração variáveis como, a produção econômica, a cultural, e a social de acordo com as ações institucionais pré-estabelecidas. Portanto, neste caso, tendo em vista a complexidade que envolve essas regiões de fronteira, o contexto macro político deve ser levado em consideração, assim como toda a diversidade cultural, econômica, social e natural envolvida, que em muitos casos têm sido explorada e/ou negligenciada. Se as políticas nas fronteiras estatais tiverem como objetivo a oferta de políticas sociais na mesma intensidade e abrangência que os grandes centros urbanos, priorizando o combate à pobreza e as diversas desigualdades existentes, torna-se indispensável recorrer no caso brasileiro à integração sul-americana como estratégia de enfrentamento das disparidades e o fortalecimento das relações regionais.

## **Referências Bibliográficas**

BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BONETI, L. W. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. Ijuí: Unijuí, 2003.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Edusp, 1997.

CASTRO, I. E.. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M.. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) **Políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DORFMAN, A.; ROSÉS, G. T. Regionalismo fronteiriço e o “acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios”. In: OLIVEIRA, Tito C. M. de (Org.). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005, p.195- 228.

FALEIROS, V. P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

HAESBAERT, R.; PORTO-GONÇALVES. C.W. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: UNESP, 2006.

HAESBAERT, R. C. **O mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HALL, S. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

JESSOP, B. **State Theory: Putting states in their place**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1990.

MACHADO, L. O. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. In.: **Revista Território** nº 8, p. 09-29, 2000. Disponível em: <http://acd.ufrj.br/fronteiras/publicacoes.htm>

MARTINS, J. S. Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MELO, J. L. B. Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, jan./jun. 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira - Programa de Promoção Do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais; 2009.

MORAES, A. C. R. **Geografia: pequena história crítica**. 20ª Ed. São Paulo: Annablume, 2005.

OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T. M. de. Fronteiras no mundo globalizado: o fim dos limites? In: Indicadores Econômicos, FEE, v. 27, n. 2, p. 153-162, Set. 1999.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S. e PEREIRA, P. A. P. **Política Social e Democracia** – 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. 2ª edição. 1970.

RATZEL, F. **La géographie politique: lês concepts fondamentaux**. Paris: Fayard, 1987. (Col. Géopolitiquesetstratégies).

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SCHMITTER, P. C. (1979). Reflexões sobre o conceito de política. Em: **Política e ciência política**, Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

VIEIRA, E.. Estado e política social na década de 90. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2001, pp. 17-26.