



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
– DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**José Luiz de Moura Filho**

**MULTITERRITORIALIDADE EM REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: ESTUDO DE  
DUAS CIDADES GÊMEAS NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI**

Santa Cruz do Sul, agosto de 2010

**José Luiz de Moura Filho**

**MULTITERRITORIALIDADE EM REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: ESTUDO DE  
DUAS CIDADES GÊMEAS NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Heleniza Ávila Campos

Santa Cruz do Sul, agosto de 2010

**José Luiz de Moura Filho**

**MULTITERRITORIALIDADE EM REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: ESTUDO DE  
DUAS CIDADES GÊMEAS NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI**

Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado. Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Profª Drª Heleniza Ávila Campos  
Orientadora

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira (UFRGS)

Profª Drª Virgínia Elizabeta Etges (UNISC)

Prof. Dr. Marco André Cadoná (UNISC)

Profª Drª Maria Laura Silveira (USP)

*À Tatiana, mais que minha colega, minha mulher,  
por ter instigado em mim o interesse pela pesquisa, e  
à Sofia que, felizmente, nem vai lembrar, quando crescer,  
dos meus quatro meses longe, na “raia portuguesa”.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Agradeço à minha família.*

*À minha orientadora, Profª Drª Heleniza Ávila Campos, por ter mais que aceitado, me instado a enfrentar o tema, hoje, já, mais uma amiga.*

*Aos meus interlocutores nas cidades gêmeas, nas pessoas do arquiteto Victor Torres, da Secretaria de Planejamento de Aceguá (RS) e da Jociete Correa, que aplicou os questionários e fez algumas diligências, inclusive em Bagé (RS) e em Melo (Uruguai), com extrema dedicação; e em Chuí (RS), ao engenheiro Antônio Nora, também da Secretaria de Planejamento desse município, e à sua esposa, Zaíra Albernaz, que levantou alguns dados em órgãos públicos locais.*

*À estrutura do PPGDR, na pessoa da Cássia Andrade, já que das pessoas que ali atuaram, desde o início dessa empreitada, é a que permanece, mas sem esquecer de Juliana, Daniela, Andréa e Grasiela, que vieram somar.*

*À CAPES, pelo auxílio concedido através do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior – PDEE, que me permitiu vivenciar um pouco da experiência européia na área de cooperação transfronteiriça.*

*Ao meu orientador na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho,  
Prof. Dr. José António Cadima Ribeiro,  
pela pronta resposta, e por toda a atenção e interesse que dispensou a mim e ao  
trabalho lá desenvolvido.*

*À equipe de Jorge Duran, do Ministério de Desarrollo Social – MIDES, do Uruguai,  
pela acolhida, troca de idéias, convites para eventos e fornecimento de dados.*

*Aos quilers por fazerem da fronteira do Brasil com o Uruguai  
um lugar único e interessante.*

*Num altinho, em cima de uma pedra grande, [Izidro] parou.  
Gostava de contemplar dali o sol entrando.  
O rio corria manso entre as barrancas desbeijadas.  
Virou-se primeiro para o sul.  
Depois, numa espécie de ritual, como era seu hábito, voltou-se para o norte.  
Dava-lhe uma sensação de segurança o situar-se geograficamente.  
Com um certo tom profundo e soturno de epopéia, imaginava o mapa do Brasil.  
Sentir-se bem no extremo, na beirinha dum país tão vasto,  
representava-lhe qualquer coisa de grandiloquente.*

(MARTINS, Cyro. Enquanto as águas correm)

## RESUMO

MOURA FILHO, José Luiz de. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2010.

A presente tese tem por objetivo analisar a atual organização política, econômica e socioespacial das cidades gêmeas Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, na fronteira do Brasil com o Uruguai. Teoricamente centrou-se nos conceitos de território e circuitos superior e inferior da economia urbana, levando-se em conta a presença de estabelecimentos do tipo *free shop* naqueles aglomerados transfronteiriços. Para tanto, partiu-se da concepção de região de fronteira como elemento de integração entre as diferentes realidades territoriais envolvidas, sobretudo quando articulam Estados Nacionais em blocos econômicos, como é o caso do MERCOSUL. Do ponto de vista político, observa-se que a ação do Estado em diferentes esferas de poder, voltadas ao desenvolvimento urbano (unilaterais ou bilaterais) ocorre pontualmente e responde a pressões do circuito superior, o que aprofunda as já existentes assimetrias de várias naturezas, principalmente, nos espaços urbanos compartilhados. Mais do que às distintas formas de Estado Nacional e, pois, de esferas de jurisdição, tal decorre da adoção, ainda, de ultrapassados mecanismos de concertação, pautados pelos tradicionais modos de relações internacionais. Quanto às relações entre os circuitos superior e inferior da economia urbana destas cidades, a possível complementaridade entre eles aparece como solução, a qual, somada à ação do Estado, no sentido da dispersão de equipamentos sociais no território, possibilita uma (re)apropriação, pelas populações locais, dos aglomerados transfronteiriços, independentemente da jurisdição política e indispensável à sua subsistência. Isso acaba por conformar uma nova identidade, portadora de valores que estão na base de uma comunidade, objetivo maior a ser perseguido por projetos de integração e desenvolvimento regional, como é o caso do MERCOSUL, o qual pode se inspirar na União Européia, já que o Estudo de Caso realizado na raia portuguesa revelou a similaridade de condições jurídico-políticas propiciadoras de indicadores socioeconômicos em ascensão.

**Palavras-chave:** Multiterritorialidade. Cidades Gêmeas. Aglomerados Transfronteiriços. Circuito superior e inferior da economia urbana.



## ABSTRACT

MOURA FILHO, José Luiz de. **Multi-territory in border regions: a study of two twin cities at the border of Brazil and Uruguay.** Doctor Thesis in Regional Development. Postgraduate Program in Regional Development. University of Santa Cruz do Sul, RS, Brazil, 2010.

This thesis aims to analyze the current political, economic and sociospatial organization of the twin cities Chuí/Chuy and Aceguá/Acegua on the border between Brazil and Uruguay. This study was theoretically focused on the concepts of territory and upper and lower circuits of urban economy, taking into account the presence of free shop stores in those border clusters. To this end, the study was based on the design of the border region as part of integration between the different territorial realities involved, especially when these realities articulate National States in economic blocks such as MERCOSUR. From the political point of view, it is observed that the state action in different spheres of power, focusing on urban development (unilateral or bilateral) is timely and responds to pressures of the upper circuit, which deepens the existing asymmetries of various kinds, mainly in urban shared spaces. This increase in the asymmetries results mainly from the adoption of obsolete concert mechanisms, guided by the traditional modes of international relations, rather than from the distinct forms of national state and, therefore, jurisdiction spheres. Concerning the relations between the upper and lower circuits of the urban economy of these towns, the possible complementarity between them appears as a solution. This complementarity added to the state action in the sense of the dispersion of social equipments along the territory allows a (re)appropriation of clusters across borders by local populations. This (re)appropriation is necessary for the subsistence of local populations and occurs regardless of political jurisdiction. In addition, it turns out to give a new identity bearing values that underpin a community, which is the ultimate goal to be pursued by integration and regional development projects, such as MERCOSUR. The Case Study carried out in the portuguese border revealed legal and political conditions similar to those of MERCOSUR. Therefore, the European Union can inspire MERCOSUR, since in the portuguese border these conditions conduce to the rise of socioeconomic indicators.

**Key words:** Multi-territory. Twin Cities. Clusters transboundary. Upper and lower circuit of the urban economy

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> – Mapa do MERCOSUL e localização das cidades gêmeas Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua .....	130
<b>FIGURA 2</b> – Composição dos arcos de fronteira conforme o PDFF .....	132
<b>FIGURA 3</b> – Composição do Arco Norte conforme o PDFF .....	136
<b>FIGURA 4</b> – Composição do Arco Central conforme o PDFF .....	141
<b>FIGURA 5</b> – Composição do Arco Sul conforme o PDFF .....	145
<b>FIGURA 6</b> – Divisão departamental do Uruguai.....	151
<b>FIGURA 7</b> – Avenida internacional (lado uruguaio), que divide Chuí (Brasil) de Chuy (Uruguai) .....	224
<b>FIGURA 8</b> – <i>Quilero</i> uruguaio, na Rua Colômbia, em Chuí (RS) .....	225
<b>FIGURA 9</b> – Rua Venezuela, em Chuí (RS), onde os camelôs e artesãos, ambulantes ou não, são autorizados, pela Municipalidade, a trabalhar .....	226
<b>FIGURA 10</b> – Prédio da antiga Escola Estadual de Ensino Médio Marechal Soares de Andréia, na esquina da Rua Colômbia com a avenida internacional, em Chuí (RS), onde os artesãos expõem, eventualmente, seus produtos.....	227
<b>FIGURA 11</b> – Rua central de Santa Clara del Olymar.....	227
<b>FIGURA 12</b> – Lojas “de turcos”, na Rua Colômbia, em Chuí (RS).....	228
<b>FIGURA 13</b> – <i>Megastore</i> da cadeia Neutral, na avenida internacional, em Chuy, Departamento de Rocha, Uruguai. ....	229
<b>FIGURA 14</b> – Terreno onde será construído o <i>Super Store Duty Free Américas</i> , contando com cassino e hotel 5 estrelas, ao lado da <i>Megastore</i> da cadeia Neutral, na avenida internacional, em Chuy, Departamento de Rocha, Uruguai. ....	230
<b>FIGURA 15</b> – Terreno de esquina, na última quadra parcelada na zona rural da Villa de Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, onde já se encontram depositados “pés direito” para obras de um novo free shop. Na parte de baixo, vê-se a rua que, junto com a avenida internacional – ambas sem pavimentação neste trecho – conforma a esquina do novo quarteirão a ser urbanizado. ....	239

<b>FIGURA 16</b> – Empilhadeira carregando mercadorias para o depósito da Neutral, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai. ....	241
<b>FIGURA 17</b> – Antiga fábrica de móveis, que hoje abriga vários pequenos “comércios” de alimentos, em Aceguá (RS). ....	242
<b>FIGURA 18</b> – Ex-depósito de alimentos, que atualmente abriga uma Veterinária, em Aceguá (RS).....	243
<b>FIGURA 19</b> – Prédio antigo, grande, dividido em pequenas lojas, em Aceguá (RS). ....	243
<b>FIGURA 20</b> – Ex-supermercado, que depois abrigou um restaurante, fechado há pouco, em Aceguá (RS). ....	244
<b>FIGURA 21</b> – Cartaz na frente de um mercado de Aceguá (RS), que anuncia papa (batata) e poroto negro (feijão preto). ....	245
<b>FIGURA 22</b> – Depósito de alimentos, em Aceguá (RS), que anuncia, na fachada, pollos (frangos). ....	245
<b>FIGURA 23</b> – Sacos de batata inglesa, em frente a um mercado de Aceguá (RS), aguardando para serem transportados a Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, em carrinhos a tração humana, também visíveis na imagem. ....	246
<b>FIGURA 24</b> – Placa indicativa da Aduana uruguaia, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, em cujo terreno oposto, se reúnem “doleiros”, a espera de estrangeiros, para “fazer câmbio”.....	251
<b>FIGURA 25</b> – <i>Modus operandi</i> do circuito inferior no aglomerado transfronteiriço de Aceguá/Acegua: carregador leva gêneros alimentícios adquiridos por uruguaio no lado brasileiro para o local onde os ônibus ficam estacionados antes de se dirigirem à praça, junto à avenida internacional, onde embarcam os passageiros, depois de receberem as mercadorias e embarcá-las. ....	259
<b>FIGURA 26</b> – Obra paralisada de um conjunto habitacional uruguaio, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai. ....	261
<b>FIGURA 27</b> – Ex-Casa Perez, em Aceguá (RS), vendo-se à esquerda, à frente, o marco fronteiro. ....	262
<b>FIGURA 28</b> – Ex-Casa Perez, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, um pouco em diagonal à similar brasileira. ....	263
<b>FIGURA 29</b> – Carrinho de lanche instalado em rua perpendicular à avenida internacional, após a abertura do <i>free shop</i> em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai. ....	273
<b>FIGURA 30</b> – <i>Trailer</i> de lanche instalado há anos, junto à avenida internacional, em Aceguá (RS). ....	273
<b>FIGURA 31</b> – Motocicletas utilizadas para o transporte de produtos de primeira necessidade, estacionadas em rua de Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai. A rua que se vê ao fundo – perpendicular – é a avenida internacional. ....	290

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> – Síntese das realizações da SAE na Faixa de Fronteira - 1990/1995 .....	179
<b>QUADRO 2</b> – Propostas apresentadas no Parlamento para o arranjo dos campos e desenvolvimento das fronteiras uruguaias .....	181

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APL	Arranjo Produtivo Local
ARE	Assembléia das Regiões do Reno
ARFE	Associação das Regiões Fronteiriças Europeias
BENELUX	Bélgica, Holanda e Luxemburgo
BPS	<i>Banco de Previsión Social</i>
BRADESCO	Banco Brasileiro de Descontos S/A
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEDRE	Centro Europeu de Desenvolvimento Regional
CEFF	Comissão Especial da Faixa de Fronteira
CF	Constituição Federal
CIÁ	Representante do Circuito Inferior (artesão) Aceguá (Brasil)
CI1	Representante do Circuito Inferior (camelô) Chuí (Brasil)
CI2	Representante do Circuito Inferior (artesão) Chuí (Brasil)
CLM	Comissão da Lagoa Mirim
CMC	Conselho Mercado Comum
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CSA	Representante do Circuito Superior Acegua (Uruguai)
CSY	Representante do Circuito Superior Chuy (Uruguai)
CTG	Centro de Tradições Gaúchas
DGDR	Direção Geral de Desenvolvimento Regional
DESURB	<i>Desarrollo Estratégico del Sistema Urbano del Eixo Atlántico</i>
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EUA	Estados Unidos da América
EURES	<i>European Employment Services</i>

FAPERGS	Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL
FORTTRANS	Atuações Fortalezas Transfronteiriças
FPTRANS	Formação Profissional Transfronteiriça para Desempregados de Galicia-R.N.de Portugal
FSE	Fundo Social Europeu
GAHIF	Grupo <i>Ad Hoc</i> Sobre Integração Fronteiriça
GMC	Grupo Mercado Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
INTERREG	Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropéia
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NUT	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PÁ	Político de Aceguá (Brasil)
PA	Político de Acegua (Uruguai)
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAFMFF	Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira
PDEE	Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S/A
PÍ	Político de Chuí (Brasil)
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais
PY	Político de Chuy (Uruguai)
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	República Argentina

RASDTF	Programa Reforço à Atenção Sócio-sanitária a Dependentes de Drogas na Zona Fronteiriça
ROU	República Oriental do Uruguai
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SIUTEA	<i>Sistema de Información Urbano Transfronteirizo</i>
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TÁ	Técnico de Aceguá (Brasil)
TA	Técnico de Acegua (Uruguai)
TÍ	Técnico de Chuí (Brasil)
TLC	Tratado de Livre Comércio
TY	Técnico de Chuy (Uruguai)
UE	União Européia
UMINHO	Universidade do Minho
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
ZPE	Zona de Processamento de Exportação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>1 DA DESCONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS À REDEFINIÇÃO DAS FRONTEIRAS</b> .....	30
1.1 Do território “zona” ao território “rede” .....	31
1.2 Territórios especialmente vulneráveis e seu ordenamento: especificidades das cidades gêmeas .....	58
1.3 Circuitos superior e inferior da economia urbana em aglomerados transfronteiriços .....	69
<b>2 A COOPERAÇÃO LUSO-ESPANHOLA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPÉIA</b> .....	80
2.1 As relações ibéricas na “raia” portuguesa: a fronteira da Europa com a América Latina .....	86
2.2 Atividades econômicas na fronteira luso-espanhola .....	93
2.2.1 Unidade Territorial Norte/Galiza .....	94
2.2.2 Unidade Territorial Norte/Castilla y León .....	95
2.2.3 Unidade Territorial Centro/Castilla y León .....	96
2.2.4 Unidade Territorial Centro/Alentejo/Extremadura .....	97
2.2.5 Unidade Territorial Alentejo/Algarve/Andalucía .....	98
2.3 Projetos de integração transfronteiriça Portugal/Espanha .....	107
2.3.1 A experiência de cooperação Minho (Valença) Galiza (Tui) .....	116
<b>3 INTERVENÇÕES POLÍTICAS NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL</b> .....	130
3.1 Caracterização geral das fronteiras brasileiras e uruguaias .....	135
3.1.1 O Arco Indígena (Norte) .....	136
3.1.2 O Arco de transição (Central) .....	141



3.1.3 O Arco da Integração (Sul) .....	144
3.1.4 A fronteira Platina .....	151
3.1.5 A tríplice Fronteira .....	155
3.1.6 A fronteira Seca .....	157
<b>3.2 Políticas, Programas e Projetos de desenvolvimento regional, em vigor, no Brasil e no Uruguai .....</b>	<b>161</b>
3.2.1 A não implementada Política Nacional de Ordenamento do Território .....	162
3.2.2 A recente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	165
3.2.3 Os Programas de Sustentabilidade de Espaços Subregionais.....	166
3.2.4 O reestruturado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.....	167
3.2.4.1 Dos conceitos revistos .....	168
3.2.4.2 Da Metodologia utilizada.....	170
3.2.4.3 Dos Temas abordados como foco de ação .....	170
3.2.4.4 Das Diretrizes estabelecidas .....	171
3.2.4.5 Da Legislação Proposta.....	173
3.2.4.6 Da Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto resultante .....	174
3.2.5 Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira .....	177
3.2.6 A Lei 18.308 Ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável .....	182
3.2.7 Programa “Políticas de Integração de Fronteira: espaço de vida diverso e complexo” .....	185
3.2.7.1 Da Metodologia adotada.....	185
3.2.7.2 Das Escalas estabelecidas .....	186
3.2.7.3 Dos Objetivos perseguidos .....	186
3.2.7.4 Das Componentes priorizadas.....	187
<b>3.3 Estratégias supranacionais de planejamento regional envolvendo Brasil e Uruguai.....</b>	<b>188</b>
3.3.1 Convênio para fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira .....	189
3.3.2 Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.....	192
3.3.3 Comitês de Fronteira .....	195
3.3.4 Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.....	197
3.3.5 O FOCEM no marco do MERCOSUL.....	199
<b>4 ESTUDO DE CASO: A DINÂMICA ECONÔMICA NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI .....</b>	<b>207</b>
4.1 A rede urbana brasileira na zona de fronteira com o Uruguai.....	209
4.2 A porção litorânea: Chuí/Chuy .....	216
4.3 O interior continental: Aceguá/Acegua.....	234
<b>5 MULTITERRITORIALIDADE NA FRONTEIRA MERIDIONAL DO BRASIL .....</b>	<b>265</b>
5.1 O fato geográfico “fronteira” e o ordenamento do território urbano .....	265

<b>5.2 O tratamento tributário às transações enquanto reação à política alfandegária de fronteira.....</b>	<b>274</b>
<b>5.3 Análise da percepção do território pelos seus atores .....</b>	<b>288</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>300</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>305</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>310</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>314</b>

## INTRODUÇÃO

Se é certo que as fronteiras exerceram, ao longo da história, diferentes papéis nas relações entre os povos, não é menos certo que mais recentemente, no Século XX, vão experimentar uma mudança que parece bastante radical, de espaços de estrita delimitação entre culturas e línguas, passando a ser encaradas como áreas de interpenetração, de mútua influência, fenômeno que se acentua na presença da globalização, em especial no seu viés mais perceptível, qual seja, o econômico.

É sabido que a legislação, por si só, não é suficiente para induzir à efetivação da integração com vistas ao desenvolvimento potencial destas regiões, mas é consenso que ela se traduz em instrumento condicionador do comportamento humano na busca da composição dos conflitos de interesses. Estes, por sua vez, se apresentam de maneira flagrante nos cenários que envolvem a apropriação de recursos, em especial, nestas zonas em que os efeitos da ação do poder público, transbordam, com frequência, os limites físicos da jurisdição de cada Estado. Sob esta perspectiva, se faz necessária a identificação de outras formas de intervenção no espaço, que dêem conta destas realidades que emergem, em decorrência de novas concepções do território.

As fronteiras brasileiras, por exemplo, foram encaradas como regiões de desbravamento, pelas chamadas “frentes pioneiras” de exploração dos recursos naturais; como zonas de transição entre países; num passado bastante próximo, como áreas de segurança nacional; e, no final do Século XX, são vistas como espaços de integração, conforme se pode ver do projeto de desenvolvimento regional em recorte mais alargado: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Este processo de integração, que em teoria se pretende político, social e econômico, como se pode ver do Tratado de Assunção - seu marco legal - na prática vem experimentando dificuldades até mesmo nesse último aspecto, em que se concentra a esmagadora maioria das iniciativas das autoridades nacionais dos países membros que, às pressões dos segmentos nacionais de capital intensivo, vê somar-se o capital transnacional globalizado.

Os frequentes conflitos envolvendo, por exemplo, Brasil e Argentina, nos últimos dez anos, têm se constituído em obstáculos aos esperados avanços na consolidação do bloco, em especial, se levar-se em conta um certo recuo das pretensões hegemônicas dos Estados Unidos da América (EUA) no que dizia respeito à implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esta, porém, vem se materializando de forma subliminar, através de vários acordos bilaterais (Tratados de Livre Comércio), firmados com uma dezena de países latino-americanos, o que em muito pouco contribui para o desenvolvimento da região. O próprio Uruguai assim sinalizou, ainda em 2006, ante as assimetrias, no que tange às trocas comerciais entre os maiores e os menores parceiros do MERCOSUL.

Do ponto de vista político, as pretensões do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), também vêm sendo motivo de dissídio, já que os relativos sucessos das iniciativas brasileiras no cenário internacional acabaram por levar os EUA a considerar a Argentina, ainda em 1998, como aliado militar extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que é significativo em termos geopolíticos.

Mas, se nos aspectos econômico e político as assimetrias vêm sendo diminuídas, ainda que não no ritmo esperado, é do ponto de vista social, ou seja, da qualidade de vida das populações, em especial, aquelas residentes nas fronteiras, que os avanços parecem menos visíveis. Até porque, o processo de ocupação destas áreas, tradicionalmente caracterizado pelo conflito de interesses, fez emergir realidades bastante complexas em termos de configuração espacial, como é o caso dos aglomerados transfronteiriços.

O caráter binacional de cidades como Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, por exemplo, faz com que as mesmas se constituam numa das mais importantes oportunidades, em termos potenciais e mesmo efetivos, da integração e da cooperação propostas pelos acordos e políticas do MERCOSUL, ainda que enfeixem um verdadeiro paradoxo: uma conurbação real e efetiva que, apesar da linha fronteira internacional que as divide, apresenta uma unicidade econômico-social, cultural e territorial marcante, propiciada pela mobilidade e fluidez entre as duas áreas urbanas, por pessoas, veículos, bens, negócios e eventos, dentre outros, que as caracterizam como um Aglomerado, sendo por isso denominadas, atualmente, cidades gêmeas.

Assim, observa-se uma grande dificuldade, de natureza mais operacional, com vistas à articulação entre as contemporâneas necessidades de integração política, econômica e social e as tradicionais formas de territorialidade que se construíram historicamente, sobretudo a partir dos Estados Nacionais e seus mecanismos de articulação externa (Tratados).

Dentre estes, o Estatuto Jurídico da Fronteira, assinado em 1933, prevê, nos seus Artigos IX e X, a instituição de um “corredor internacional” constituído por áreas rurais, numa faixa de 22 metros, de cada lado dos segmentos retilíneos, que compõem a linha divisória, ou seja, uma faixa de 44 metros, onde é vedada a construção, com regime jurídico idêntico ao das estradas e caminhos. Considerando o desenvolvimento e crescimento das cidades e a evolução tecnológica dos meios de transportes, coletivos ou individuais, bem como o aumento extraordinário do fluxo de veículos nos centros urbanos, torna-se necessário o redimensionamento do Corredor Internacional, quando ele atravessa as áreas urbanas, definidas nas Leis de Perímetros Urbanos, promulgadas pelas respectivas autoridades de cada país.

Este é apenas um exemplo, considerando que a realidade do uso cotidiano das áreas centrais das cidades gêmeas é bastante complexa, pois os espaços urbanos mais antigos, como Sant’Ana do Livramento/Rivera, têm, atualmente, uma interface dinâmica, integrada, mas que sofre dificuldades de fluidez de tráfego, pois a topografia e o próprio sistema viário não propiciam continuidade. Por outro lado, dificuldades decorrentes de diferentes normas urbanísticas referentes à ocupação

do solo nos dois lados da fronteira, como altura dos prédios, índices de aproveitamento, taxas de ocupação e recuos, dentre outros, também distintos, tornam a paisagem urbana visualmente caótica. Ou seja, ao longo da Linha de Fronteira nos Aglomerados urbanos, desenvolve-se esta faixa, de apenas 20 metros de largura de interface entre dois tecidos urbanos, que apresenta tanto potenciais notáveis de integração como problemas graves nas condições de uso, ambientais e paisagísticas, sem falar na gestão e no controle destes espaços, que se podem considerar como comuns.

Para tanto, estudos conjuntos, realizados antes mesmo de o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), brasileiro, assim o prever, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Sant'Ana do Livramento/Rivera, apontam para a necessidade de se encaminhar às Chancelarias dos dois países a sugestão de elaboração de estudos de propostas alternativas para a definição de uma nova categoria de “corredor internacional de caráter urbano”, que atenda exclusivamente às necessidades do desenvolvimento urbano das cidades gêmeas de fronteira seca, ao longo da linha fronteira, constituída por uma faixa com dimensões mais adequadas para abrigar ruas, avenidas, terminais de transporte coletivo, e que possa receber uma legislação de uso e ocupação do solo, específica e comum às duas cidades, com vistas à qualificação, em termos de uso do espaço urbano correspondente.

Ocorre que as formas de Estado, adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai, são distintas, o que pode levar a um ritmo descompassado em termos de efetivação das medidas conjuntamente adotadas. O Brasil é uma federação de três níveis, praticamente única no mundo, em que os municípios têm considerável autonomia, em especial para a elaboração e execução de sua Política Urbana, como se pode ver do disposto no artigo 182, da Constituição Federal de 1988. Tal não ocorre no Uruguai, onde as decisões de tal natureza restam concentradas, majoritariamente, no poder central, ou seja, Montevideu, sendo certo que a diplomacia tradicional já não dispõe de mecanismos ágeis o suficiente para dar conta de conflitos de interesses próprios à contemporaneidade. Isso apesar da exist recente legislação (2009), que criou a figura do “alcalde”, mas cujas competências ainda não estão bem delimitadas.

A presença nestes locais, convertidos em centros de consumo, de estabelecimentos comerciais do tipo *free shop* agrava a relação custo/benefício atribuída a uma urbanização, que novos marcos regulatórios, como a Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade, pretendem melhor distribuir entre os seus moradores. Isto porque, localizando-se no lado uruguaio, ou seja, fora da jurisdição legal do Brasil, têm por público-alvo os brasileiros, os quais se deslocam diariamente a tais aglomerados urbanos, não deixando, no lado brasileiro, quantias consideráveis de recursos financeiros, muito embora, se utilizem de sua infraestrutura urbana, o que determina uma série de assimetrias num espaço contíguo.

Na realidade do MERCOSUL, então, cujo território foi palco de conflitos históricos, nos Séculos XVIII e XIX, principalmente, com as guerras Cisplatina, do Paraguai e Guaraníticas, a ocupação das fronteiras é parte de um projeto político que revela semelhanças entre Portugal/Espanha e Brasil/Uruguai, por exemplo, por três motivos, no mínimo. Primeiro, porque as nossas fronteiras foram construídas, e praticamente consolidadas, ainda sob o domínio daqueles reinos; segundo, porque em ambos os países, imediatamente antes da adesão aos processos de integração, vigiam regimes políticos de exceção; e, terceiro, porque a integração surge como oportunidade de fortalecimento para o desenvolvimento regional, já que se trata de países geograficamente periféricos do ponto de vista continental.

A especificidade da Península Ibérica revela, porém, que países economicamente periféricos da UE vivenciaram uma construção política historicamente articulada, muito embora, nos anos imediatamente anteriores à adesão de Portugal e Espanha à então Comunidade Européia, a relação entre as populações fronteiriças tenha sido marcada por um distanciamento típico dos regimes ditatoriais que vivenciaram com Salazar e Franco, respectivamente. Hoje, porém, experimentam instrumentos de cooperação transfronteiriça em áreas tão sensíveis na atualidade, como é o caso do emprego, por exemplo, cujo instrumental convém investigar, como se verá na Sessão 2.

De fato, em razão da enorme extensão do território brasileiro, que faz com que o mesmo divise, por mais de 17 mil quilômetros, com dez dos 12 países sul-americanos, o tratamento dado à zona de fronteira, então representativa de mais de 25% do território nacional, vem se dando de forma diferenciada. O norte, em razão da presença maciça de recursos naturais que, se de um lado, atuam como uma barreira à penetração estrangeira, de outro, constituem um poderoso atrativo à cobiça internacional. Esta área se encontra sob a égide do paradigma da segurança nacional, com uma ocupação ainda baseada em instalações militares. O centro-oeste, vem se configurando como uma zona de transição, já que às riquezas naturais ainda existentes, se soma a chamada fronteira agrícola, estimuladora de uma incipiente urbanização, com vistas ao estabelecimento de infraestruturas indispensáveis ao escoamento da produção. Já o sul possui, especialmente, um recorte territorial mais reduzido, com limites mais claramente visíveis em sua fronteira úmida (Rios Paraná e Uruguai) e, por tratar-se de uma faixa mais urbanizada, vem permitindo formas de territorialidade que são econômica e socialmente mais difundidas.

As disparidades entre a espacialmente extensa fronteira do Brasil sugerem métodos distintos de análise e de planejamento regional, em virtude das particularidades existentes, às quais os agentes públicos e os atores sociais, necessariamente envolvidos neste processo, devem se ater.

As cidades gêmeas, neste contexto, então, assumem um papel estratégico enquanto elementos de articulação, de investimento e de troca, e é nelas que se observa a ação clara dos circuitos superior e inferior da economia urbana, sendo que as ações do Estado parecem apenas tangenciar as reais necessidades e particularidades destes espaços complexos, que se destinam à integração de naturezas tão diversas que faz dele, a um mesmo tempo, palco de intervenções formais e informais, protagonizadas por atores locais e remotos, portadores, portanto, de interesses nacionais e transnacionais.

O objetivo, então, desta Tese, é analisar as assimetrias políticas, econômicas e socioespaciais próprias de cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai, especificamente Aceguá/Acegua e Chuí/Chuy, a partir das principais propostas



oficiais, bem como das estratégias e práticas dos circuitos superior e inferior da economia, com vistas à organização dos territórios urbanos envolvidos, visando compreender suas contribuições à integração regional na fronteira, considerada a realidade do MERCOSUL.

Mais especificamente, tenta-se comparar as diferentes políticas existentes, do Brasil e do Uruguai, voltadas para as regiões de fronteira, identificando arranjos institucionais bem como os tratados/legislações, considerando a realidade do MERCOSUL, visando verificar a existência de estratégias políticas oficiais voltadas para estas regiões.

Da mesma forma, busca-se identificar os processos de atuação dos circuitos superior e inferior da economia na região de fronteira Uruguai/Brasil nas cidades gêmeas em estudo. Cotejam-se diferenças e semelhanças verificáveis a partir da existência de estabelecimentos do tipo *free shop*, revelando as multiterritorialidades criadas por seus agentes, através das apropriações que fazem do território, passíveis de demonstrar a existência, ou não, de complementariedade funcional entre as duas cidades.

A reflexão sobre o planejamento regional em faixas de fronteira vem oportunizando diferentes leituras sobre a importância destes territórios, o que suscita uma abordagem crítica do momento contemporâneo. Este, caracterizado pela sociedade técnica-científica-informacional (SANTOS, 2004), promove territórios flexíveis, frutos da justaposição de ações sobre o espaço (territórios-rede/territórios-zona) como é o caso dos centros de consumo denominados *free shops*. Estabelecidos em todas as cidades da fronteira uruguaia com o Brasil, fazem com que esta região se converta em um espaço privilegiado de pesquisa, pois, é na especificidade de aglomerados urbanos transfronteiriços que os processos de integração podem, inicialmente, se efetivar, servindo como um laboratório para a investigação acerca das potencialidades neste sentido.

Diante, então, do projeto de integração em curso, o planejamento com vistas ao desenvolvimento das regiões de fronteira merece atenção especial. Os reflexos de medidas adotadas no sentido de uma maior aproximação destes países devem

se estender a diversos setores da vida nacional de cada um deles e, por consequência, a diferentes dimensões do território. Mas, no processo, os espaços fronteiriços tomam maior visibilidade, sobretudo, no caso de cidades gêmeas, nas quais as relações historicamente sustentadas no setor terciário da economia, comércio de fronteira, se aprofundam e estão na base mesma da organização territorial.

De um ponto de vista mais do Estado Nacional, o Brasil e o Uruguai vêm adotando instrumentos com vistas ao ordenamento do território, sendo que este país já logrou estabelecer um marco regulatório. No caso do Brasil, não avançaram as iniciativas para o que se chegou a denominar Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), mas as discussões para tanto empreendidas contribuíram para o estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ainda em 2008, no bojo da qual foi inserido o reestruturado o PDFF, de 2003.

Não bastasse isso, em 2001, através da Lei Federal 10.257, foi regulamentado o capítulo da Constituição Federal de 1988 que trata da Ordem Urbana, o qual contempla uma série de instrumentos de desenvolvimento urbano que não possuem um correspondente do lado uruguaio.

Assim, embora a temática de estudos de fronteira não seja recente, as políticas regionais tanto no continente europeu como na América Latina vêm suscitando a revisão de conceitos e estratégias instigadoras da reflexão acadêmica.

No caso da presente Tese, o Método de Abordagem adotado foi o chamado Dialético, buscando-se aprofundar os conhecimentos acerca das categorias envolvidas, através da confrontação entre Tese e Antítese para, na Síntese, elucidar o fenômeno na contemporaneidade. A Tese centrou-se nas propostas políticas, nacionais e transnacionais, de intervenção na região, voltadas ao seu desenvolvimento (Seção 3), enquanto que a Antítese centrou-se na realidade socioeconômica (Seção 4) dos aglomerados objetos do Estudo de Caso, compondo ambas a parte descritiva da Tese como um todo. Já na Seção 5, se tentou estabelecer a correspondente porção propositiva da Tese, a partir da análise das multiterritorialidades criadas pela apropriação socioespacial, por parte dos atores

(produtores e consumidores) ligados aos dois circuitos da economia urbana dos aglomerados transfronteiriços. Para tanto, enquanto Metodologia de Procedimento, buscou-se estabelecer, para cada um dos Objetivos Específicos, uma técnica, tendo sido feitas, então, Pesquisas, documental, cartográfica e fotográfica, bem como análise de dados quali-quantitativos, secundários e primários, estes a partir da aplicação de questionários. Também se utilizou entrevistas semi-estruturadas, a fim de se registrar dados fornecidos por informantes (autoridades, técnicos e comerciantes, por exemplo) não encontrados em outras fontes.

Revelou-se importante, também, a chamada Observação não Participante, sem falar na Revisão Bibliográfica que serviu de suporte à toda discussão, e ao Estudo de Caso de duas cidades gêmeas: Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, junto à fronteira do Brasil com o Uruguai, localizadas na chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul. Tais cidades foram escolhidas por se tratar dos aglomerados urbanos que experimentaram os impactos da primeira e da última leva, respectivamente, de concessões de estabelecimentos do tipo *free shop*, bem como pela localização no litoral e no interior, e pela própria autonomia política, obtida, respectivamente, na primeira e última levadas de emancipações.

As dificuldades enfrentadas, quanto aos dados, foram de várias ordens: desde a mera negativa, injustificada, quanto ao fornecimento de informações pelos órgãos públicos (mais no caso uruguaio), até a sua própria inexistência (mais no caso brasileiro). Do ponto de vista dos entrevistados, embora não tendo sido explícitos, justifica-se a negativa em prestar informações, já que se trata de uma região de grande informalidade, seja em razão da nacionalidade, seja mesmo em função da ilegalidade (sonegação fiscal). Por outro lado, até mesmo os dados secundários não são tão confiáveis, em razão de que o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, foi realizado em 2000, quando apenas o Chuí havia se emancipado.

Quanto à estruturação da Tese, foi através da adoção das discussões de Castells (1983, p.192) acerca da teoria do espaço, que se estabeleceu seu fio condutor. Para este autor, o espaço pode ser compreendido a partir da articulação histórica de vários modos de produção, entendidos estes não como os tipos de

atividade produtiva, mas uma matriz particular de combinação entre sistemas de práticas fundamentais da estrutura social, que chamou de “instâncias”, e dividiu em “econômica, político-institucional e ideológica”.

Assim, na Seção 1 – *Da desconstrução dos territórios à redefinição das fronteiras*, a preocupação foi em definir, previamente, em que sentido seriam empregados, na Tese, conceitos recorrentes na Ciência Política, na Economia e na Geografia, como território (e sua classificação enquanto “especialmente vulneráveis”), fronteira (e respectivas zona, faixa e linha), rede, circuito superior e inferior da economia urbana, cidades gêmeas, *free shop*, zona franca, zona de processamento de exportação, área de livre comércio, mercado comum e “maquiladoras”, dentre outros.

Já na Seção 2 – *A cooperação luso-espanhola no âmbito da União Européia*, tentou-se traçar um paralelo entre os mecanismos de cooperação transfronteiriça (e mesmo de organização espacial das fronteiras entre Portugal e Espanha) com aqueles que vêm sendo sugeridos pelas iniciativas oficiais no marco do MERCOSUL, já que houve a oportunidade de conhecer a experiência européia.

A busca de subsídios junto à realidade atual do espaço europeu, para a parte propositiva da presente Tese, foi propiciada pela concessão de auxílio no âmbito do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE), da Comissão para Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). O Plano de Trabalho desenvolvido implicou, inicialmente, no levantamento e estudos referentes a pesquisas acerca de atividades econômicas em zonas de fronteira entre Portugal e Espanha e da América Latina, segundo estudiosos europeus especializados nesta região e temática. Posteriormente, procedeu-se à pesquisa sobre a existência de metodologias de investigação sobre circuitos superior e inferior da economia urbana, ou abordagens equivalentes que dessem conta de demonstrar as relações entre atividades econômicas assim classificadas, segundo Santos (2004).

Mais especificamente, esta Seção é resultado das pesquisas realizadas entre os meses de maio e agosto de 2009, junto à Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (UMINHO), com sede no Concelho de Braga, em Portugal.

---

Sob a supervisão do Prof. Dr. José António Cadima Ribeiro, conforme o Plano de Trabalho estruturado em três etapas, a seguir descritas.

O objetivo específico da Etapa 1 era realizar um levantamento de estudos referentes a pesquisas acerca de atividades econômicas em zonas de fronteira entre Portugal e Espanha; bem como em zonas de fronteira na América Latina, segundo autores europeus especializados nesta região e temática, e, por fim, metodologias de investigação sobre circuitos superior e inferior da economia urbana, ou abordagens equivalentes que dêem conta de demonstrar as relações entre atividades econômicas assim classificadas, segundo Santos (2006).

Não se logrou encontrar autores que tratassem especificamente de atividades econômicas nas fronteiras da América Latina, seja porque a Universidade não dispõe de tais obras, seja porque eles realmente são poucos, ou mesmo inexistem. Para tentar contornar tal dificuldade, consultou-se obras que versavam sobre o MERCOSUL, a fim de se encontrar algum subsídio, mínimo que fosse, para a realização da tarefa proposta, o que se revelou pouco produtivo, em especial quanto às Dissertações, já que aquelas que tratavam de algum aspecto envolvendo a América Latina eram, via de regra, resultado de Mestrado realizado sob a forma de convênio entre a UMINHO e a Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), de Itajaí, em Santa Catarina, já não mais em vigor, ou seja, de autores brasileiros.

Quanto à Metodologia, as pesquisas referentes à Etapa 1 (Pesquisa bibliográfica) constituíram-se, basicamente, de revisão de literatura junto às seguintes unidades dos Serviços de Documentação da UMINHO: Biblioteca Geral, Biblioteca da Escola de Gestão, Biblioteca de Ciências de Educação e a Sala do Núcleo do Instituto Nacional de Estatísticas (de Portugal). Todas estas no Campus de Gualtar, em Braga, além das Bibliotecas Geral e de Geografia e Planeamento da UMINHO, localizadas no Campus de Azurém, em Guimarães, e da Biblioteca Lúcio Craveiro da Silva, mantida por convênio entre a UMINHO e a Câmara Municipal de Braga.

Tal Revisão Bibliográfica baseou-se em cinco fontes de dados, fundamentalmente: Livros, Teses e Dissertações, Trabalhos Técnicos, Artigos de

Periódicos e, a INTERNET. Esta última serviu, praticamente, como um “filtro”, uma vez que era consultada sempre ao final, e mostrou-se importante, na medida em que forneceu dados de publicações recentes acerca da temática, como é o caso do livro publicado em 2007, intitulado *União Européia, Fronteira e Território*, da editora Campo das Letras, além de possibilitar a consulta ao acervo de outras instituições superiores de ensino. Dentre estas, cabe ressaltar a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia, em razão da oportunidade de visitar seu Centro de Estudos do Território, Cultura e Desenvolvimento, na capital portuguesa, e ter contato com o Professor Doutor Sérgio Caramelo, autor da obra acima referida e investigador junto a esta instituição. Nesta obra o autor faz uma comparação entre vários países da Europa, no que tange a processos de cooperação transfronteiriça.

Para a etapa 2 (Pesquisa documental) utilizaram-se, também, as fontes acima citadas, às quais foram acrescentadas, porém, de visitas a organismos públicos, portugueses e europeus, com composição de natureza única ou mista, e atuação local, regional, nacional e/ou comunitária, com competência para o trato das questões abordadas, como o Ministério de Negócios Estrangeiros e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), em Lisboa e *European Employment Services* (IEFP/EURES-T), em Valença.

Já a etapa 3 (Estudo de caso) constituiu-se de um breve estudo da situação, *in loco*, através de visitas à zona de fronteira e entrevistas com autoridades ligadas à gestão do território e dos projetos a ele relacionados, como aqueles acima elencados, com sede na região, e mesmo em Lisboa, junto ao IFDR, que substituiu a Direção Geral de Desenvolvimento Regional, como órgão de planeamento das ações de cooperação transfronteiriça, dentre outras funções.

A esta Revisão Bibliográfica somou-se a análise do tratamento político dos aglomerados transfronteiriços depois da constituição da UE, entre Portugal e Espanha, através de uma pesquisa documental com base em instrumentos de celebração de tratados entre estes dois países, voltados à fronteira, planos estratégicos nacionais ou binacionais e projetos de integração, mais especificamente vinculados à infraestrutura e aos serviços urbanos para aquela região.

Por fim, procedeu-se a um estudo de caso de povoações na fronteira do Minho (Portugal) com a Galiza (Espanha), com destaque para Valença (do lado português) e Tui (do lado galego), a fim de se verificar a especialização produtiva, cotejando-se atividades econômicas tradicionais com as ditas modernizadoras, bem como os acordos políticos estabelecidos com a finalidade de desenvolvimento daquela região fronteira.

Ao depois, na Seção 3 – *Intervenções políticas na fronteira Brasil/Uruguai e o projeto de integração regional*, buscou-se fazer um resgate das iniciativas oficiais, ao longo da história republicana de ambos os países, voltadas ao planejamento do desenvolvimento socioeconômico, especialmente dos Programas mais atuais e pontuais, em termos de abrangência física, com foco, então, nas respectivas regiões de fronteira, numa perspectiva de integração continental.

Ainda, na Seção 4 – *Estudos de caso: a dinâmica econômica na fronteira Brasil/Uruguai*, procurou-se aprofundar o conhecimento acerca das duas cidades escolhidas a partir de um duplo critério (localidade/temporalidade), o qual se encontra mesmo na raiz da Teoria dos dois circuitos da economia urbana, de Milton Santos, como elemento organizador do espaço: Chuí, localizada no litoral, enquanto área de ocupação mais antiga, e detentora das primeiras autorizações para funcionamento de estabelecimentos do tipo *free shop*, ainda em 1986; e, Aceguá, encravado no interior e contemplada na última leva de concessão de tais benefícios, em 2008.

Por fim, na Seção 5 – *Multiterritorialidade na fronteira meridional do Brasil*, o intuito foi o de se debruçar sobre a correlação de forças estabelecida neste espaço transfronteiriço, entre aqueles atores que nele vêm apenas a possibilidade de acumulação de capital (propriedade) e aqueles que dele efetivamente se apropriam, naquilo que para Santos (2004) se traduzia, respectivamente, em território “de troca” e território “de uso”.

Do cotejo, então, entre as iniciativas oficiais dos governos centrais do Brasil e do Uruguai, com vistas à intervenção no espaço físico único destes aglomerados transfronteiriços, com as estratégias locais de subsistência, a partir da ação do

---

Estado, que ora se porta como elemento “concentrador”, ora “disseminador” do desenvolvimento, chega-se à constatação de uma “nacionalidade fronteiriça”. Isso passa por uma “identidade oportunista”, como forma de exercício da cidadania internacional, numa área em que se apresentar como brasileiro ou uruguaio pode significar mais do que apenas se reconhecer como sujeito de direitos perante um ou outro Estado, pode significar sobreviver.



---

## 1 DA “DESCONSTRUÇÃO” DOS TERRITÓRIOS À REDEFINIÇÃO DAS FRONTEIRAS

Na presente Seção apresentam-se conceitos fundamentais à abordagem do tema desta tese com base em revisão bibliográfica, como Território e Fronteira e, a partir desta, as diferenciações entre Zona, Faixa e Linha de fronteira. Além destes conceitos, abordam-se outros mais específicos, como Territórios Especialmente Vulneráveis e Cidades Gêmeas. Da mesma forma, aquelas categorias, adjetivadas por outros ramos do conhecimento, como os Circuitos Superior e Inferior da Economia Urbana, indispensáveis à compreensão mais ampla acerca das relações que existem, por exemplo, entre território e desenvolvimento. Tais definições apresentam-se necessárias, como forma de evitar conclusões equivocadas acerca dos fenômenos investigados, como, por exemplo, a frequente confusão entre *free shop* e zona franca, a primeira categoria central na presente tese.

Ademais, em razão da abordagem adotada como norteadora da pesquisa, método dialético, faz-se necessário considerar as categorias que vão se sucedendo, em decorrência dos diversos processos históricos experimentados, entendidos estes como lastro das relações entre sociedade e território. Tais relações encontram-se em permanente transformação ao longo do tempo, gerando subtipos, como “território de uso” e “território de troca”, a partir da “desterritorialização” e “reterritorialização” ou “multiterritorialidade”.

Ainda no âmbito dos aspectos teóricos, nesta Seção são discutidas as diferentes escalas espaciais em que se expressam as políticas públicas de ordenamento territorial no Brasil, transpondo a abordagem meramente conceitual, e adentrando ao aspecto operacional.

Para tanto, fez-se um resgate de entidades espaciais que vão desde as mais tradicionais, como a própria concepção de região nos remete, até as mais atuais, como os blocos de países, no caso o MERCOSUL, articulados a partir de redes.

Assim, antes de adentrar ao objeto da tese, propriamente dito, considera-se indispensável o conselho de OLIVEIRA<sup>1</sup>:

É preciso, porém, estar atento ao perigo que uma profusão terminológica e a multiplicidade de categorias podem acarretar: quando ainda presas no plano da metáfora, é possível que terminem apenas duplicando, como efeito de caleidoscópio, a heterogeneidade de seu objeto.

Este alerta é ainda mais importante quando o objeto da tese é a fronteira e sua organização, já que nela se encontram duas línguas que, mesmo possuindo uma origem comum – o latim – acabaram por cunhar, também, pela mescla, muitos falsos cognatos.

### 1.1 Do território-zona ao território-rede

A noção de território varia tanto quanto os ramos do conhecimento nele interessados e que, assim, historicamente, o tomaram de forma compartimentada, já que o estabelecimento de conceitos puros é uma herança da modernidade que, associada à concepção de Estado nacional – também contemporânea à Idade das Luzes – forneceu o conceito de território mais largamente aceito: o território como sinônimo de espaço politicamente caracterizado, ou seja, aquela porção de terra sobre a qual se estabelece uma autoridade enquanto poder soberano único.

Moraes (2005, p.59) vê o território como,

concomitantemente, uma construção militar (um resultado de conquista espacial, que tem de ser reiterada sempre que contestada) e uma construção política (como área de exercício de um poder soberano), mas também uma construção econômica (como suporte de estruturas e atividades produtivas como um mercado e uma construção jurídica (que tem de ser legitimada em fóruns adequados de relacionamento internacional) e, ainda uma construção ideológica (que fundamenta uma identidade social de base espacial e uma psicologia coletiva).

Ao identificar os elementos que compõem o território, a partir de uma visão multidisciplinar, o autor revela sua dupla natureza: material e imaterial, aspectos que

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.er.uqam.ca/nobel/gricis/actes/utopie/Oliveira.pdf>>. Acesso em 10 maio 2009.

dialogam, num processo dialético constante. O resultado somente pode ser apreendido enquanto retrato de um dado momento, ainda que duradouro o suficiente para que se possa reconhecer como estável, muito embora a vulnerabilidade de algumas porções, como a fronteira.

Para Souza (2006, p.82-3):

A noção de território embutida no discurso científico confundia-se e amiúde continua a confundir-se, [...], com uma percepção bastante rígida do que seja a realidade em tela. [De acordo com este autor a Geografia e a História, enquanto] disciplinas mais diretamente ligadas, inclusive epistemologicamente, com a análise do território, [...], estiveram quase sempre dominadas por uma orientação em direção ao Estado enquanto o poder por excelência, e inclusive estiveram historicamente comprometidas com a elaboração de discursos legitimadores do Estado em geral ou até dos interesses imperiais de um determinado Estado em particular (a Geopolítica do Terceiro Reich representa meramente um exemplo extremado desse tipo de comprometimento entre ciência e interesses dominantes). Não é de se admirar, portanto, que estas duas disciplinas, e particularmente a Geografia, justamente aquela que em princípio deveria dispor de conceituações bastante ricas de territorialidade e de um arsenal variado de tipologias territoriais, tenham estado excessivamente fixadas na escala do “território nacional”.

Em observância aos objetivos do presente estudo, não interessam conceitos tão fragmentados, uma vez que a discussão acerca das assimetrias de natureza política, econômica e socioespacial, que caracterizam um dado território, requer uma visão que privilegie a conexão entre tais aspectos. Tal visão torna-se indispensável para o enfrentamento da atual realidade consistente na sua transnacionalização (blocos de países), ou seja, nas relações que se estabelecem entre espaços que transcendem àqueles tipicamente nacionais. É o caso das regiões transfronteiriças e, mais especificamente, os aglomerados urbanos sob tais condições.

Segundo Haesbaert (2006, p.37):

Apesar de ser um conceito central para a Geografia, território e territorialidade, por dizerem respeito à espacialidade humana, têm uma certa tradição também em outras áreas, cada uma com enfoque centrado em uma determinada perspectiva.

Para este autor (2006, p.41) “a distinção entre as quatro dimensões com que, usualmente, o território é focalizado – a política, a cultural, a econômica e a ‘natural’, [...]” comporta uma síntese de perspectivas teóricas, dividida em dois binômios:

---

materialismo-idealismo e espaço-tempo, a partir dos quais se pode discutir o seu conceito.

Dos binômios estabelecidos, Haesbaert privilegiou como paradigma aquele denominado “materialismo-idealismo”, já que no seu interior identificou uma “perspectiva integradora” que, segundo o mesmo autor, responderia “a problemáticas que, ‘condensadas’ através do espaço, envolvem conjuntamente todas aquelas esferas” (2006, p.41). A opção parece correta, na medida em que conflitos acerca do uso e ocupação do solo urbano, em aglomerados transfronteiriços são, em alguma medida, informados por aquelas dimensões.

As dimensões cultural e natural, muito embora não pareçam ter correspondência direta com as perspectivas expressas no tema desta tese (de natureza mais próxima às dimensões política e econômica), revelam-se de suma importância quando se tenta identificar a produção de territorialidades<sup>2</sup>, no sentido da “[...] apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido” (HAESBAERT, 2006, p.40). Aspecto este, fundamental quando o espaço é composto por fronteiras de Estados Nacionais.

A opção por tal síntese encontra reforço nas discussões de Castels (2000), acerca da teoria do espaço. Segundo o autor este pode ser compreendido a partir da articulação histórica de vários modos de produção, entendidos não como os tipos de atividade produtiva, mas como uma matriz particular de combinação entre sistemas de práticas fundamentais da estrutura social, que chamou de “instâncias”, e dividiu em “econômica, político-institucional e ideológica”.

Esta última “instância”, enquanto “sistema de práticas”, então, parece corresponder a uma síntese das dimensões cultural e natural de que fala Haesbaert, pois, para Castells (2000, p.195):

[...] o sistema ideológico organiza o espaço, marcando-o com uma rede de signos, cujos significantes são constituídos de formas espaciais e os significados, de conteúdos ideológicos, cuja eficácia deve ser reconstruída por seus efeitos sobre a estrutura social no seu conjunto.

---

<sup>2</sup> Este aspecto é abordado na Seção 5.

Estas manifestações simbólicas, por sua vez, vão se traduzir em importantes registros demarcadores de poder e de formas de apropriação sobre o território, revelando a hegemonia de alguns atores.

Desta forma, conforme Haesbaert (2006, p.74), o território desempenharia um pouco “o papel que cabia à região como o grande conceito integrador na perspectiva da Geografia clássica”, concluindo que:

Embora também haja uma tradição em privilegiar os processos econômicos na construção de regiões, sem dúvida, a idéia de fundo é, sempre, a de que haveria, se não a famosa e dificilmente alcançável síntese geográfica, pelo menos um elemento estruturador, espécie de fundamento que serviria de amálgama na organização do espaço regional, [...].

Haesbaert (2006, p.75) adverte, porém, que uma das questões relativas ao estudo dos territórios é que raramente são encontrados espaços integradores das múltiplas dimensões ou lógicas a ele pertinentes (econômica, política, cultural e natural), razão pela qual alguns dos defensores de uma visão totalizante ou integradora do território advoguem sua superação.

Disto resultariam, para Haesbaert (2006, p.76), duas posições. A primeira, aponta para a constatação da existência de vários tipos coexistentes de territórios no mundo contemporâneo (políticos, econômicos, culturais e naturais). Estes seriam caracterizados pelo tipo predominante de controle/apropriação do espaço no tempo: um território natural, por exemplo, uma praça/parque, pode se destinar, durante o dia, ao lazer contemplativo típico destes espaços, e à noite à apresentação de espetáculos musicais, assim como pode ser palco tradicional de manifestações políticas, e aos finais de semana abrigar feiras livres. Fisicamente, é o mesmo espaço, mas com funções diferentes ao longo da jornada diária/semanal; território-zona. Já a segunda posição volta-se para o entendimento de uma nova forma de território, articulada/conectada. O autor chama de território-rede, afirmando que, do ponto de vista mais pragmático, questões ligadas ao ordenamento, controle e gestão do espaço, onde se inserem também as chamadas questões ambientais, têm sido cada vez mais centrais para alimentar este debate. Tal afirmação ajuda a repensar o conceito de território, agora como “experiência integrada” do espaço.

Para Haesbaert (2006, p.79), porém:

[...] esta é possível somente se estivermos articulados (em rede) através de múltiplas escalas, que muitas vezes se estendem do local ao global. Não há território sem uma estruturação em rede que conecta diferentes pontos ou áreas. [...] antes vivíamos sob o domínio da lógica dos 'territórios-zona', que mais dificilmente admitiam sobreposições, enquanto hoje temos o domínio do 'territórios-rede', espacialmente descontínuos mas intensamente conectados e articulados entre si.

Como se vê, o que diferencia os conceitos, portanto, é, do ponto de vista mais básico, a contiguidade física do território-zona contraposta à descontinuidade, muitas vezes até mesmo “virtualidade”, do território rede, e o que os aproxima é, a partir de um olhar mais complexo, a funcionalidade de ambos.

Tais concepções são importantes para o presente estudo, já que as fronteiras entre os Estados Nacionais, vistas pelos respectivos governos centrais como territórios-zona para efeitos de ordenamento territorial, por exemplo, convertem-se em territórios-rede para as populações locais/regionais, enquanto estratégia de subsistência, já sendo assim encarados pelo capital transnacional. Tais formas de relação com o território comportam discursos que se alternam, entre “desterritorialização” e “reterritorialização”.

A partir do que considera os principais discursos acerca da “desterritorialização”. Haesbaert (2006, p.171) distingue três grandes dimensões sociais que pautaram os autores que entraram mais a fundo neste debate: a política, a econômica e a simbólica ou cultural.

Tal distinção, como adverte, ainda, o mesmo autor, não corresponde a uma postura estruturalista que a toma de forma estanque. Somente é adotada em razão de que os referidos discursos sobre a desterritorialização, geralmente assim o fazem, já que se entende tratar-se apenas de perspectivas do social (CASTELLS, 2000).

Uma das áreas em que a questão da desterritorialização adquiriu maior importância foi a Ciência Política e, em sua interface com a Geografia, a Geografia

Política. Tal constatação não se constitui em nenhuma novidade, já que poder, notadamente o poder político, e espaço, constituem a relação mais reiterada e mesmo aceita na concepção de território, cujo conceito mais disseminado é aquele que o toma enquanto espaço de exercício da soberania de um dado Estado, inicialmente referido.

Desta forma, já é tradição na abordagem do território, ao longo da história do pensamento nas Ciências Sociais, especialmente, entre geógrafos e cientistas políticos, pensá-lo, antes de tudo, política e culturalmente, como é o caso de Bayart (1996, p.10, apud HAESBAERT, 2006, p.214), que procura estabelecer esta íntima relação entre aquelas esferas, criticando o que denomina de abordagens culturalistas, ao afirmar que:

É muito claro que a ação política é automaticamente uma ação cultural. [...] Mas o culturalismo é precisamente incapaz de dar conta deste quase-sinônimo porque ele define de forma substancialista as culturas e porque postula entre estas últimas e a ação política uma relação de exterioridade, sobre o modo da causalidade única.

Radicalizando, Bayart (1996, p.25 apud HAESBAERT, 2006, p.214) afirma que não há atividade, inclusive de natureza material, que não se apresente, também, enquanto produtora de sentido e, pois, simbólica, já que “compreender um fenômeno social, econômico e político leva a decifrar sua ‘razão cultural’, tal como prega uma corrente anticulturalista da Antropologia: definitivamente, ‘é a cultura que constitui a utilidade’ ”.

É a partir deste prisma da “cultura política”, ao mesmo tempo material e simbólica, que Haesbaert (2006, p.215) busca discutir os discursos que abordam a desterritorialização com base na sua perspectiva cultural. Nesta mesma obra, o autor, ao tratar das diferentes concepções de território, resgata pensadores filiados a tendências culturalistas, que sustentam que a própria feição cultural precede e/ou se impõe sobre a natureza política dos territórios, advertindo, porém, que isso não significa “substituir uma visão materialista por uma visão idealista dos processos de desterritorialização.”

Com *status* de prioridade, ou mesmo de antecedência, ou não, em relação ao viés político, o fato é que o aspecto cultural sempre esteve presente nos processos de formação territorial, porquanto este fenômeno se caracteriza pela incidência conjunta da dominação material, física, do espaço e sua apropriação simbólica. Assim, parece temerário tentar aferir a ordem de ocorrência dos processos, admitindo-se, pois, que podem ser concomitantes ou não, ou seja, a apropriação física do espaço se dá em razão de que ele já tem algum significado para o elemento humano, individual ou coletivo, que o protagoniza. Pode-se questionar se este passa a ter sentido somente após aquela.

Para Lefebvre (1986, p.411-2 apud HAESBAERT, 2008, p.20) essa dualidade está vinculada não a momentos distintos, mas ao “valor” atribuído ao território, como espaço “vivido” ou “de troca”, ou seja, enquanto processo mais simbólico ou mais concreto, nos seguintes termos:

O uso reaparece em acentuado conflito com a troca no espaço, pois ele implica “apropriação” e não “propriedade”. Ora, a própria apropriação implica tempo e tempos, um ritmo e ritmos, símbolos e uma prática. Tanto mais o espaço é funcionalizado, tanto mais ele é dominado pelos “agentes” que o manipulam tornando-o unifuncional, menos ele se presta à apropriação. Por quê? Porque ele se coloca fora do tempo vivido, aquele dos usuários, tempo diverso e complexo.

Constata, ainda, Haesbaert (2008, p.20) que, embora entenda que apropriação e dominação devem andar *par i passu*, na realidade da dinâmica de acumulação capitalista, a segunda se sobrepõe à primeira, quando deveria ser o contrário, já que este modo de produção é concentrador e, pois, socialmente excludente; enquanto aquela se traduz em condição para a sobrevivência, esta põe em risco a própria existência dos grupos sociais, “sufocando as possibilidades de uma efetiva ‘reapropriação’ dos espaços, dominados pelo aparato estatal-empresarial e/ou completamente transformados em mercadoria”.

Assim, enquanto fruto de processos de dominação/apropriação, o território e a territorialização devem ser discutidos em suas múltiplas feições, como a desterritorialização, a reterritorialização ou multiterritorialidade, que não são outra coisa que o resultado sempre provisório, historicamente referenciado, da correlação de forças entre os atores envolvidos na sua construção.



Estas múltiplas feições do território variam, então, segundo os atores em disputa, podendo tratar-se desde um indivíduo em relação ao espaço necessário à sua sobrevivência até o Estado com vistas apenas à exteriorização de seu poder bélico, passando por instituições religiosas, em razão de aspectos morais. Ou seja, o controle do espaço varia segundo a sociedade ou cultura, “visando atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos ou relacionamentos”, segundo Sack (1986, p.06 apud HAESBAERT, 2008, p.21), ao que se acrescentaria, sem a pretensão de discordar, satisfazer necessidades básicas.

Vê-se, pois, que todo o território seria funcional e/ou simbólico, já que ele é o suporte de ações humanas, sejam elas funcionais ou meramente voltadas à produção de sentido, nem sempre perceptível ao outro, salvo quando característica de uma dada identidade. No primeiro caso, o território é visto como “fonte de recursos” que, para Raffestin (1993, p.8 apud HAESBAERT, 2008, p.21), “não é uma coisa”, mas, “uma relação cuja conquista faz emergir propriedades necessárias à satisfação das necessidades”.

É claro que na atual fase do capitalismo, caracterizada pelo consumo desenfreado de bens supérfluos, para cuja satisfação são sacrificadas enormes quantidades de recursos naturais não renováveis, o território, enquanto substrato material indispensável à satisfação das necessidades humanas, vê-se em vias de esgotamento, razão pela qual se torna alvo de acirradas disputas, do que decorre uma certa instabilidade em termos de limites, ou seja, fronteiras.

Haesbaert (2008, p.21-2), ao afirmar que Milton Santos prefere distinguir o território como recurso, prerrogativa dos “atores hegemônicos”, e o território como abrigo, dos “atores hegemonzados”, diverge em relação aos termos, e afirma que:

[...] embora reconhecendo a enorme relevância dessa distinção, [...] na verdade são duas formas distintas de produção do território enquanto recurso: os dominantes privilegiando seu caráter funcional e mercantil, os dominados valorizando-o mais enquanto garantia de sua sobrevivência cotidiana.

Segundo Haesbaert (2008), ainda, mais importante do que essa relativa dicotomicidade, é indispensável se aperceber do caráter histórico do território e, pois, sua variação ao longo do tempo e do espaço, em termos das causas dos processos de territorialização.

De uma maneira genérica, o autor divide a história do território em três fases: a das “sociedades tradicionais”, que agregavam à preponderante “funcionalidade” do território “uma profunda identificação que recheava o espaço de referentes simbólicos fundamentais à manutenção de sua cultura”; a da “sociedade ‘disciplinar’ moderna, que se situa por volta do Século XIX, caracterizada pela funcionalidade de um ‘enclausuramento disciplinar individualizante’ ”; e, mais recentemente, nas sociedades “de controle” ou “pós-modernas”, marcadas pelo controle dos “fluxos” através das redes (HAESBAERT, 2008, p.22).

Ao elencar o que considera como os quatro grandes “fins ou objetivos da territorialização, acumulados e distintamente valorizados ao longo do tempo”, cita a “identificação ou simbolização de grupos através de referentes espaciais (**a começar pela própria fronteira**)” (HAESBAERT, 2008, p.23, grifo nosso).

Ora, a fronteira é justamente o espaço físico que separa, a partir da modernidade, os territórios dos Estados Nacionais, surgidos muito mais da identificação entre grupos sociais que o termo “nação” evoca, do que da funcionalidade do espaço assim construído, o que faz, então, das sociedades nacionais, “[...] do ponto de vista cultural, um movimento ambivalente, concomitantemente desterritorializador e reterritorializador” (HAESBAERT, 2006, p.215).

Haesbaert (2006) vai resgatar a distinção entre comunidade (étnica, grupo) e sociedade (nacional), em Tönnies (1961), para explicitar as diferentes “territorialidades” que cada modelo constrói e, ao mesmo tempo, porque o segundo seria mais “desterritorializador” que o primeiro: na comunidade, as dimensões material e simbólica estão mais fundidas, menos dissociáveis, enquanto que na sociedade estes aspectos são mais visíveis em suas particularidades, mais

racionais. Nas palavras de Haesbaert (2006, p.217), usando os termos em alemão (*gemeinschaft*, comunidade e *gessellschaft*, sociedade)

Às vezes, temos a impressão de que, ao contrário do que muitos afirmam, o caráter simbólico dos laços “comunitários” era muito mais forte do que o caráter territorial ou de ligações com o espaço material, enquanto na *Gessellschaft* estatal a territorialidade seria muito mais importante do que os “laços espirituais”. Na verdade, esta impressão se deve ao fato de que comumente dissociamos e mesmo dicotomizamos as dimensões simbólico-expressiva e material-funcional do território. A *Gemeinschaft* em geral (pois não se trata de uma regra universal) apresenta estas duas dimensões completamente geminadas, sendo impossível dissociá-las, enquanto a modernidade (também “em geral”) parte de pressupostos dissociativos, dando ao território um caráter muito mais funcional do que simbólico – a ponto de ele reger, assim, as próprias relações de produção.

Não é à toa que a própria noção de “pós-modernidade” contempla uma visão de mundo onde a cultura não obedece às fronteiras físicas, e se dissemina pelos locais mais distantes, já que uma das características desta etapa civilizacional é a multiplicação e a massificação dos meios de comunicação, ao passo em que, na modernidade, se falava de uma “cultura nacional”.

Haesbaert (2006, p.221) lembra que:

[...] fala-se agora de ‘desprendimento’ (*detachment*) cultural em relação a lugares específicos (como na ‘desterritorialização’ cultural de Tomilson, 1999), ‘culturas desterritorializadas’ (FEATHERSTONE, 1997), hibridismo cultural generalizado e até mesmo em ‘não-lugares’, sem identidade e sem história (AUGÉ, 1992).

Assim, a cultura dominante passa a ser aquela desvinculada de espaços específicos, caracterizada por uma mistura de identidades, ou seja, o hibridismo como norma.

Para Nestor Canclini (1990, 1995, 1997 apud HAESBAERT, 2006, p.221) há, dentre outros, dois fenômenos contemporâneos na base nas mudanças socioculturais atuais:

[...] a reformulação dos padrões de assentamento e convivência urbanos, [desvinculando local de moradia e de trabalho, tornando policêntrica a mancha urbana], a redefinição do senso de pertencimento e de identidade, [que deixa as lealdades locais e nacionais pelas] *comunidades transnacionais* ou *desterritorializadas* de consumidores (os jovens em torno do rock, os telespectadores que acompanham os programas da CNN, MTV

e outras redes transmitidas por satélite) (CANCLINI, 1995, p.27-8, grifo nosso).

Para Canclini (1995, p.28-9 apud HAESBAERT, 2006, p.222), porém:

[...] o que é novidade na segunda metade do século XX é que estas modalidades audiovisuais e massivas de organização da cultura foram subordinadas a critérios empresariais de lucro, assim como a um ordenamento global que desterritorializa seus conteúdos e suas formas de consumo.

Ainda:

As identidades modernas eram territoriais e quase sempre monolíngüísticas. *Consolidaram-se subordinando regiões e etnias dentro de um espaço mais ou menos arbitrariamente definido, chamado nação [...]* Por outro lado, as identidades pós-modernas são transterritoriais e multilíngüísticas. *Estruturam-se menos pela lógica dos Estados do que pela dos mercados; em vez de se basearem nas comunicações orais e escritas que cobriam espaços personalizados e se efetuavam através de interações próximas, operam mediante a produção industrial de cultura, sua comunicação tecnológica e pelo consumo diferido e segmentado de bens. A clássica definição socioespacial de identidade, referida a um território particular, precisa ser complementada por uma definição sociocomunicacional (sic)* (CANCLINI, 1995, p.35-6). (destaques do autor).

É, então, a partir da tensão entre desterritorialização e reterritorialização que se pode entender as entradas-saídas da modernidade, conforme considera Canclini (1997, p.228 apud HAESBAERT, 2006, p.223):

As buscas mais radicais sobre o que significa estar entrando e saindo da modernidade são as dos que assumem as tensões entre desterritorialização e reterritorialização. Com isto refiro-me a dois processos: a perda da relação “natural” da cultura com os territórios geográficos e sociais e, ao mesmo tempo, certas realocações territoriais, parciais, das velhas e novas produções simbólicas.

Para Haesbaert (2006, p.227), em que pese “simplista”:

A polémica tese do “choque de civilizações” de Samuel Huntington (1997) parece ser o ponto extremo alcançado pelas interpretações que acompanham esta vertente “cultural-territorialista”, em visível contraponto à tese de desterritorialização de viés cultural. A proposta central de Huntington é a de que “a cultura e as identidades culturais [bem como suas bases territoriais em termos de grandes espaços civilizacionais] [...] estão moldando os padrões de coesão, desintegração e conflito no mundo pós-Guerra Fria” (HUNTINGTON, 1997, p.18-9).

De fato, além de circunscrever tais civilizações a espaços contínuos e homogêneos, Huntington atribui a ocorrência dos conflitos básicos às “linhas de fratura” ou de contato entre as diferentes culturas que se encontram nas bases daquelas. Tal postura parece ser apenas uma visão “macro” do problema, esquecendo-se de que estes processos de reterritorialização, de natureza “culturalista”, então, pela ênfase que dão às identidades (étnicas, religiosas, linguísticas), se verificam nos mais diversos lugares do mundo, e em múltiplas escalas. Assim, embora proceda a constatação de Huntington acerca das “linhas de fratura” de algumas grandes “civilizações”, a realidade revela uma série de movimentos “territorialistas” de base cultural nos mais diversos níveis: desde as favelas urbanas, passando pelas disputas regionais que contemplam grandes espaços rurais, indo até o nacional, representado pelos clássicos territórios contínuos e bem delimitados.

Haesbaert (2006, p.227) afirma, portanto, que “O ‘nacional’, especialmente dentro das lógicas ‘pós-modernas’ contemporâneas, nem sempre é acompanhado por recortes territoriais uniformes e contíguos”. Citando, como exemplo, “as propostas para a formação dos Estados da Bósnia-Herzegovina e da Palestina [...]”, ao qual se poderia acrescentar a questão das “nações” indígenas, como os guaranis que, em se tratando de uma civilização pré-Estado Nacional, é parte de uma relação ainda mais *sui generis* e intrincada entre cultura e território. Guarda, ainda, muito de suas características, em termos de subsistência, como o nomadismo, que implica, pois, em não se restringir a um território único, muito menos contínuo.

Assim, para Haesbaert (2006, p.228):

Busca-se tanto uma reterritorialização em termos de novos territórios que respaldem antigos grupos étnicos cujas tradições precisam muitas vezes ser “reinventadas” (nos termos da “invenção das tradições” de Hobsbawm e Ranger, 1984), quanto territórios que, em sua própria configuração, inventem identidades e praticamente representem a fundação de novos grupos ou entidades culturais. Este vaivém entre espaço e cultura, território e identidade, mostra, entretanto, que a identidade (no caso, étnico-territorial), não é “simples manipulação simbólica ou ideológica. A identidade étnica tem um valor *performativo*, no sentido de que ela acaba efetivamente por orientar o comportamento dos atores sociais e por lhes oferecer sentido e uma possibilidade de mobilização” (RIVERA, 1999, p.53). Como os processos contemporâneos de etnicização carregam com muita frequência um discurso territorial para se legitimarem, é justo afirmarmos que o território aparece amiúde como um território etnicizado.

Haesbaert (2006) propõe abordar a desterritorialização sob o enfoque dos distintos “níveis de interação cultural” que ela implica, tendo presente a importância até aqui destacada da relação entre o território e a dimensão cultural, enquanto “cultura política”. Para este autor:

[...] teríamos territórios culturalmente mais fechados – cujos grupos poderiam ser vistos, ao mesmo tempo, como territorializados (internamente) e desterritorializados (na relação com grupos de outros territórios, deles excluídos), e territórios culturalmente mais híbridos, no sentido de permitirem/facilitarem o diálogo intercultural, quem sabe até possibilitando a emergência de novas formas, múltiplas, de identificação cultural (HAESBAERT, 2006, p.229).

Exemplo maior deste último nível híbrido, seria o território fronteiriço, que, nas palavras de Kraniuskas (1992, p.149 apud HAESBAERT, 2004, p.229) é: “[...] como um espaço de entrecruzamentos culturais híbridos, uma ‘neoterritorialidade’, torna-se paradigmática”, podendo-se mesmo falar em uma “espécie de ‘epistemologia de fronteira’ (a partir dos trabalhos tanto de Canclini quanto de Bhabha (1994)”. É Canclini (1992, 2000 apud HAESBAERT, 2006, p.230) quem vê: “[...] um certo binarismo nas posições de Canclini com relação a esses processos, bem como um certo culturalismo, pela ausência de uma perspectiva mais enfática em termos de economia política”.

Esta perspectiva histórica e econômico-política, bem como a contextualização geográfica dos discursos sobre o hibridismo cultural, podem ser encontrados, mais explicitamente, nas abordagens ditas “multiculturais”, de Combes e Brah (2000, p.2 apud HAESBAERT, 2006, p.230), em *Hibridismo [Hybridity] e seus Descendentes*:

Uma das diferenças entre os modos com que hibridismo e multiculturalismo são tratados é que o multiculturalismo contém sempre uma dimensão política ausente nos debates sobre hibridismo, onde o termo mascara um descritor exclusivamente cultural, e onde, de forma crucial, a cultura é frequentemente representada como autônoma de toda determinação política e cultural. O livro visa assim destacar a necessidade de historicizar o conceito de hibridismo e de reconhecer os contextos geopolíticos em que circulam os termos do debate.

A hibridização, porém, não obedece a um único padrão, podendo ser experimentada de maneiras muito distintas, variando conforme o grupo social, a

etnia, o gênero e o contexto histórico e geográfico analisado, ou seja, tomada num sentido de “cultura política”, como destacado no início deste item. Que sentido teria então a hibridização, na definição, ao mesmo tempo, da desterritorialização e da construção de novas territorialidades? O termo e seus correlatos não representam exatamente uma novidade.

Para Haesbaert (2006, p.231):

‘Culturas híbridas’, segundo os mais críticos em relação ao termo, sempre existiram, pelo simples fato de que toda nova cultura brota da mescla entre distintas identidades e conjuntos de valores culturais previamente dominantes.

Como afirma Tomlinson (1999, p.148-9 apud HAESBAERT, 2006, p.232):

[...] é importante enfatizar que a desterritorialização não é um processo linear, de mão única, mas um processo caracterizado pelo mesmo push-and-pull dialético da própria globalização. [...] desterritorialização é uma condição ambígua que combina benefícios e custos com várias tentativas de restabelecer uma “casa” cultural. [...] todos nós estamos, como seres humanos, corporificados e fisicamente localizados. Neste sentido material fundamental, os vínculos da cultura com a localização podem nunca ser completamente rompidos e a localidade continua a exercer suas reivindicações por uma situação física no nosso mundo vivido. Assim, a desterritorialização não pode significar o fim da localidade, mas sua transformação em um espaço cultural mais complexo .

De novo, não se trata de substituir um modelo por outro: do moderno pelo pós-moderno; do território-zona pelo território-rede; mas, sim, de reconhecer a “complexidade” do espaço, em termos culturais, a partir da criação de múltiplos territórios. Estes, o elemento humano acessa conforme sua possibilidade/necessidade ou não de inclusão pelo “meio técnico-científico informacional” (SANTOS, 1996) contemporâneo, característica fundamental quando se trata de diferenciar os circuitos superior e inferior da economia urbana, cuja relação com o ordenamento do território será abordada neste estudo.

Fica evidente, desta forma, a necessidade de uma visão do território, a partir da concepção do espaço como um híbrido entre sociedade e natureza; entre política, economia e cultura; entre materialidade e idealidade, numa complexa interação entre tempo-espaço, na indissociação entre movimento e estabilidade. O

território então pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, desde o poder mais material, das relações econômico-políticas, ao poder mais simbólico, das relações de ordem estritamente cultural, ou ideológica, como quer Castells (2000).

Moraes (2005, p.45) parece corroborar este entendimento, ao afirmar que o território:

[...] tem, no uso social o seu elemento definidor. Em outros termos, é a própria apropriação que qualifica uma porção da Terra como um território. Logo, **esse conceito é impossível de ser formulado sem o recurso a um grupo social que ocupa e explora aquele espaço**, o território – nesse sentido – inexistindo enquanto realidade apenas natural. Tal conceito traz assim, duas vantagens: impede qualquer retorno às concepções naturalistas (que tanto marcaram a Geografia tradicional) e aponta para uma visão social do objeto geográfico, posto, não mais como o lugar (a paisagem ou a superfície da Terra), mas diretamente como a relação sociedade-espaço em si. E mais, equacionado como entidade movente – formação – resgata também a unidade dialética entre forma e processo, vital para a ótica geográfica que se busca. (grifo nosso)

Esta parece ser a lógica nos territórios constituídos pelos aglomerados urbanos transfronteiriços, onde as diferenças nas relações que se estabelecem entre os atores sociais e o espaço é flagrante, ou seja, enquanto alguns mais o “ocupam”, outros mais o “exploram”.

De há muito Milton Santos (2006, p.15), já intuíra que:

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. [...] o Estado Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território.

Para este autor, são distintos os espaços “de uso” e “de troca”, tratando-se, no primeiro caso, de “apropriação” e, no segundo, de “propriedade”. Foi direcionada a esta última que o Estado Nacional, enquanto sociedade política, concebeu a noção jurídica do território, contraposta àquela visão mais social, comunitária, que o uso compartilhado do território permite.



Ora, se o Estado Nacional é fruto da Modernidade, e, também, como já afirmado, um divisor de águas, é porque uma tal visão do território pode estar já superada, cabendo investigar como ele se comporta no período contemporâneo, com sua transnacionalização, sob a forma de redes.

Quanto a estas, Santos (2006, p.16), ao reafirmar sua existência, contribui para o seu entendimento, através do que chamou de “horizontalidades” e “verticalidades”, enquanto “resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território”, não sem antes resgatar o conceito de “espaço banal”, o espaço do cotidiano, em François Perroux, para contrapô-lo àquele de “redes”, afirmando mesmo que: “[...] além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns”.

As “horizontalidades” expressariam o território-zona, já que importam em reunião de territórios vizinhos e contíguos, enquanto que as “verticalidades” traduziriam o território-rede, através da união de pontos distantes do território pelas mais diversas formas e processos sociais. Mas, tais fenômenos não são excludentes, apenas atuam com intensidades distintas, conforme uma seletividade imposta pelo capital transnacional, em função do interesse que as mesmas apresentam para a sua reprodução e concentração espacial.

Assim, Santos (2006, p.16) esclarece que as redes:

[...] são os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalizações diferentes, quiçá divergentes ou opostas. [que ao permitir esse] [...] acontecer simultâneo, tornado possível graças aos milagres da ciência, cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas, entre lugares.

As redes, então se apresentariam sob três formas: um acontecer homólogo, um acontecer complementar e um acontecer hierárquico. “Na primeira e na segunda hipóteses, temos a primazia das formas com a relevância das técnicas, [...]” e “No caso do acontecer hierárquico, temos a primazia das normas, não mais com a

relevância da técnica, mas da política.”, gerando uma dialética que “[...] se afirma mediante um controle ‘local’ da parcela ‘técnica’ da produção e um controle remoto da parcela política da produção”.

Ainda, segundo Santos (2006, p.18):

O resultado é a aceleração do processo de alienação dos espaços e dos homens, do qual um componente é a enorme mobilidade atual das pessoas: aquela máxima do direito romano, *ubi pedis ibi patria* (onde estão os pés está a pátria), hoje perde ou muda seu significado. Por isso também o direito local e o direito internacional estão se transformando, para reconhecer naqueles que não nasceram num lugar o direito de também interferir na vida política desse lugar.

Como se pode ver, se os aglomerados transfronteiriços já padeciam com a relativa instabilidade política, econômica e espacial, que uma certa volatilidade das fronteiras a separar seus territórios-zona determinava, com a emergência de um modelo espacial do tipo “reticular”, a tendência à vulnerabilidade é ainda maior.

Por fim, o autor reforça a advertência: “[...] quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normatiza, quem impõe uma racionalidade às redes é o Mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais” (SANTOS, 2006, p.18).

Adentrando assim à temática do ordenamento, enquanto disciplinamento, normatização e racionalização do espaço. Haesbaert (2006, p.76) parece concordar, aduzindo que:

A implementação das chamadas políticas de ordenamento territorial deixa mais clara a necessidade de considerar duas características básicas do território: em primeiro lugar seu caráter político – no jogo entre os macropoderes políticos institucionalizados e os “micropoderes”, muitas vezes mais simbólicos, produzidos e vividos no cotidiano das populações; em segundo lugar, seu caráter integrador - o Estado no seu papel gestor-redistributivo e os indivíduos e os grupos sociais em sua vivência concreta como os “ambientes” capazes de reconhecer e de tratar o espaço social em todas suas múltiplas dimensões.

Uma abordagem atual acerca do território, enquanto reflexo e condição da ação das forças sociais em movimento, não pode prescindir da discussão sobre suas fronteiras. Seja porque, na presença dos Estados Nacionais, as fronteiras se

constituem em limites políticos ao ordenamento do espaço sob sua jurisdição; seja porque, configuram o elo de ligação com outros projetos regionais, em várias escalas, ou mesmo, de integração nos mais diversos setores, em especial o econômico, entre dois ou mais países, como é o caso dos “blocos”.

Souza (2006, p.84) afirma que:

O território surge, na tradicional Geografia Política, como o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos), que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, “paisagem”). E mais: os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis – pois as fronteiras podem ser alteradas, comumente pela força bruta – mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo o tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade sócio-espacial, identidade na verdade não apenas com o espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela, com o poder controlador desse território [...].

A limitação embutida na exclusividade de um poder em relação a um dado território vem sendo superada pela realidade consistente na possibilidade de articulação, no interior de um território descontínuo, de vários territórios contínuos, no que se convencionou chamar de territórios-rede, cuja complexidade é evidente, como já visto.

Assim, não apenas o que existe, quase sempre, é uma superposição de diversos territórios, com formas variadas e limites não-coincidentes, como pode haver contradições entre as diversas territorialidades limítrofes, por conta dos atritos e assimetrias característicos dos respectivos poderes sobre eles incidentes, como se verá na Seção 3.

A existência, então, de limites territoriais, remete à categoria “fronteira” que, da mesma forma que o território, possibilita diferentes entendimentos conceituais, além de apresentar, conforme os níveis de institucionalidade próprios de cada país, as variantes “zonas” de fronteira e “faixas” de fronteira.

Etimologicamente falando, a palavra “fronteira”, historicamente vinculada à idéia de território, significou<sup>3</sup>:

Limite que separa dois Estados./Limite, confim, o extremo de uma terra ou de uma região, a parte de um país que confina com outro./Sociologia Região avançada onde vai chegando a civilização., o desbravamento.//Fronteira natural, fronteira formada por um acidente geográfico.

Esta idéia ganha força a partir do início do Século XX, de um lado com a Revolução Russa e, de outro, com a afirmação do keynesianismo enquanto teoria promotora da intervenção do Estado. Porém, passa a obter outros significados, a partir do desbravamento de novos ramos do saber, no que se convencionou chamar “fronteiras do conhecimento”, enquanto sinônimo de um desafio pelo desconhecido, o outro, que normalmente está do lado de lá.

As fronteiras, enquanto faixa contígua à linha de limitação dos territórios, parecem só ter passado a fazer sentido, de regra, a partir da presença do elemento humano no espaço que se pretende controlar. Diz-se de regra, em razão de que, dos três níveis em que se pode mensurar esta presença, em dois, o tipo de fronteira estabelecido variou conforme a constatação material da sua ocorrência e em um, a sua presunção, segundo se pode ver em Mattos (1990, p.16).

Para este autor há três diferentes formas de fronteiras, reconhecíveis na história: a fronteira natural, a fronteira faixa e a fronteira linha. A “fronteira natural” era representada por um acidente geográfico separador de agrupamentos humanos, onde estes ocorriam com maior intensidade, guardadas as proporções do que isso significava, em termos de continente europeu na Idade Antiga. Já a “fronteira faixa” tinha lugar nas áreas menos povoadas de então, configurando uma área de transição, onde conviviam interesses dos distintos grupos assim separados, como no caso da expansão dos impérios europeus em direção à Ásia e à África. Por fim, a “fronteira linha” era estabelecida de maneira aleatória, traçada artificialmente, com o auxílio dos conhecimentos da geodésica de então, ou seja, a partir de meridianos e paralelos.

---

<sup>3</sup> Conforme HOLANDA, Aurélio Buarque de. Dicionário Aurélio. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/dicionario.php?P=Fronteira>>. Acesso em 15 jun. 2010

Em sua obra, como estrategista militar, Mattos (1990, p.31) compilou uma classificação quase exaustiva acerca dos diferentes tipos de fronteira, reproduzindo autores que o fizeram a partir de vários ângulos, seja sob o aspecto da estrutura, seja do funcionamento, começando pela “natureza” da linha divisória:

Fronteiras naturais – limitada por acidentes naturais, rios, montanhas, lagos, desertos, mar.

Fronteiras artificiais – traçada por linhas imaginárias, astronômicas, geodésicas ou matemáticas.

Sob este aspecto, e analisando a realidade das fronteiras atuais, pode-se considerar, também, a existência de um tipo “misto”, já que nada impede, sendo muito comum ocorrer, de uma fronteira ser representada por um acidente natural, sobre o qual incide, ainda, uma linha geodésica.

Quanto à presença do elemento humano, por este autor denominada “grau de ocupação”, as fronteiras seriam “ocupadas” ou “vazias”, sendo certo que aquelas que interessam ao presente estudo são do primeiro tipo, já que se foca a zona urbana dos municípios fronteiriços.

Citando os geógrafos franceses Brunhes (1920) e Vallaux (1927), que abordaram a situação das fronteiras segundo seu estado de evolução, Mattos (1990, p.31) reproduz sua classificação em:

Esboçadas – quando em áreas desabitadas ou pouco habitadas ou ainda não se impõe uma demarcação clara;

Vivas ou de tensão – quando há confronto entre os interesses das populações vizinhas;

Mortas – onde não existe pressão política ou populacional, em regiões decadentes.

O atual estágio da conformação do espaço-mundo conhece todas estas modalidades, de maneira simultânea, ou mesmo sucessiva, já que uma mesma fronteira, considerada “morta” em dado momento, pode passar a “esboçada” e, depois a “viva” ou “de tensão”. Pode, ainda, experimentar o movimento contrário, se não mesmo que conviver, lado a lado, em estágios distintos pouco perceptíveis.

Também, segundo este autor, o geopolítico brasileiro, Prof. Everardo Backheuser (1952), investigou as fronteiras sob estes mesmos aspectos, estabelecendo etapas, conforme sua evolução histórica, assim definidas:

Vazios de ecúmene;  
Largas zonas inocupadas;  
Faixas inocupadas;  
Linhas de diversos tipos naturais (físicas), astronômicas, geodésicas, étnicas, políticas, religiosas, etc.

Como referido acima, trata-se da conformação, ao longo do tempo, de espaços intermediários, localizados entre aqueles que sofriam a incidência de duas ou mais jurisdições, que vão desde uma absoluta ausência de elemento humano até a separação destes. Seja através de um obstáculo natural à expansão da ocupação, seja pela adoção de referenciais técnicos, seja, ainda, em razão da construção de identidades a partir dos mais variados aspectos.

Mattos (1990, p.32) ainda noticia a classificação do sueco Rudolf Kjellén (s/d), filiado à Escola Alemã, através da combinação de critérios de várias origens:

Históricas – oriundas de tradições seculares;  
Naturais – quando traçadas, seguindo acidentes da geografia física;  
Planejadas ou de Construção – como, por exemplo, as linhas astronômicas ou geodésicas, ou outras de caráter geométrico;  
Étnicas, Linguísticas, Estratégicas ou Econômicas – cujo objeto classificador está no próprio nome.

Observa-se que a proposta acima não destoia muito daquela de autoria de Everardo Backheuser, fazendo-se, porém, a ressalva de que este se ateve mais a demonstrar o que entendia por “evolução” das fronteiras do que propriamente a classificá-las. Aduz-se, ainda, que para a presente Tese, em razão justamente de abordar espaços cujas disputas se iniciam no tempo da colonização, não se lhes aplica a teoria, em face da advertência do próprio professor, acima reproduzida.

Referindo Hildebrando Acioly (1972, 1978), Mattos (1990, p.32) vê na situação jurídica a definição do tipo de fronteira, tendo encontrado as três modalidades:

Fronteira *de jure* – quando delimitada de comum acordo entre as partes;  
Fronteira em litígio – quando contestada por uma ou ambas as partes, mas em processo de negociação;

Fronteira em conflito – quando contestada por uma ou ambas as partes, em estado de tensão, com a negociação interrompida.

Mesmo passado quase meio milênio desde o surgimento do Estado Nacional, ainda hoje se lança mão de tais categorias, dado que determinadas porções territoriais são disputadas, experimentando tais dissídios um ou outro destes estágios.

Da mesma forma citado por Mattos (1990, p.33), Supan (s/d), atendendo ao que denominou de “critério realístico” dos tipos de fronteiras existentes, propôs sua divisão em:

Fronteiras físicas (montanhas, rios, lagos, canais, estreitos, desertos, etc.  
Fronteiras geométricas (astronômicas, geodésicas e matemáticas);  
Fronteiras antropogeográficas (étnicas, lingüísticas, religiosas, econômicas, históricas, culturais, estratégicas ou militares).

Tal classificação, que não se afasta muito das mais comumente elaboradas, parece traduzir uma posição empírica, que obedece a um critério, também, de exclusão, em termos de eleição de um deles. Ou seja, na ausência de aspectos subjetivos (étnicos, lingüísticos, religiosos, históricos, culturais, estratégicos ou militares) a considerar, a partir da presença do elemento humano, lança-se mão de elementos físicos (montanhas, rios, lagos, canais, estreitos, desertos, entre outros) para, só no caso da incoerência destes, partir-se para a adoção daqueles mais aleatórios (astronômicos, geodésicos e matemáticos).

Por fim, Ratzel (1897), Kjellén (1916), Brunhes (1920), Vallaux (1927) e Prescott (1965), cada um filiado a uma corrente diversa, aparecem na obra do estrategista militar brasileiro, como estudiosos do tema, tendo emitido conceitos sobre: fronteira linha e fronteira faixa.

Acerca desta última abordagem, que mais parece uma subcategoria do que uma classificação, diz Mattos (1991, p.34) que:

Observam inúmeros autores que os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são

regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiro. Essa interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isto, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha.

Resulta, então, que, subjacentes à idéia de fronteira, encontram-se categorias como as “linhas” e as “faixas”. A primeira, de natureza objetiva e amplamente disseminada, dado os recursos técnicos disponíveis, embora, muitas vezes, pontualmente discutida, mais no seu componente objetivo-operacional do que conceitual. Para os propósitos deste estudo, interessa elucidar tal aspecto.

A tais categorias, ainda, Machado (2008)<sup>4</sup> aduz a “zona”, nos seguintes termos:

Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais de poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades gêmeas.”

A pesquisadora, ciente de que muitos Estados não adotam a categoria “faixa”, considera-a, então, como uma expressão “de direito” para opô-la à “zona” enquanto, pois, categoria mais de fato, subjetiva, sem limites definidos *a priori*, ou seja, constituindo esta uma territorialidade mais fluida, menos fixa (MACHADO, 2008).

Importante salientar que, apesar de ainda existirem fronteiras ao redor do mundo que poderiam se enquadrar em praticamente todas as categorias, dados os avanços tecnológicos nos meios de transporte e de comunicações, estas porções territoriais nos chamados ocidentais periféricos, são marcadas por um conjunto de características. Estas, por sua vez, ao refletirem uma evolução geral na classificação, que poderia resultar do cruzamento dos critérios acima elencados, traduzem-se numa verdadeira inversão do aspecto nuclear do conceito, ou seja, de “separação” para “integração”.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/>>. Acesso em 11 fev. 2008.



Desta forma, as chamadas “Zona” e “Faixa” de fronteira adquirem enorme relevância em termos de escala no ordenamento do território. A primeira categoria, porém, em não tendo uma conceituação objetiva, em termos de quantificação, é mais usada no ordenamento em nível urbano, sob a forma de “zoneamento” dos usos. Já a segunda, contada a partir da linha divisória para o interior do território nacional, não é adotada por todos os países.

Daí porque, recorrer-se a uma categoria espacial mais tradicional na geografia, largamente utilizada em termos de planejamento, por exemplo, a qual vem experimentando novos recortes que merecem ser revisitados: a Região.

Já não causa mais qualquer tipo de estranhamento o uso do termo “região”, nas mais diversas acepções, sendo mesmo consenso entre especialistas, como Gomes (2004, p.49), por exemplo, que os interessados no tema devem se abster de tentar uma definição restrita, *a priori*, desta entidade espacial.

Indispensável, então, reconhecer a existência de uma série de significados para a mesma, não só no âmbito da ciência em geral, onde é usada no sentido bem próximo de sua etiologia (na matemática, biologia ou geologia), em que figura como “área sob um certo domínio ou área definida por uma regularidade de propriedades que a definem” (GOMES, 2004, p.54).

Isso sem falar na própria Geografia – ramo do conhecimento em que despontou como tema central, em dado momento, como acima referido –, além do próprio senso comum, que, também, dela se apropriou, em especial no discurso político acerca do desenvolvimento.

Nesta seara, região parece estar ligada a duas situações: à localização e à extensão de um determinado fato ou fenômeno. Ou seja, quando se quer referir a um dado local, como aquele em que se situam os municípios, cujos limites espaciais vão até a linha divisória com os países limítrofes, dentre outros, diz-se “região de fronteira”; ou, na hipótese mesmo de adjetivá-los, em função de seu nível

desenvolvimento econômico, pode-se dizer destes que compõem uma “região deprimida”, por exemplo.

Considere-se, ainda, a possibilidade do vocábulo “região” ser usado do ponto de vista institucional, enquanto unidade administrativa e, pois, dotada de poder político, ou do ponto de vista meramente geográfico (Norte, Sul, Leste e Oeste), divisão que se presta, muitas vezes, para o manejo de dados estatísticos, também.

Segundo Gomes (2004, p.55) os estudos mais clássicos acerca desta categoria remetem à sua emergência e centralidade no âmbito da Geografia, que buscou adjetivá-la para diferenciá-la do emprego pelo leigo. Com Vidal de La Blache, em 1903, ao considerar que o ambiente tem certo domínio sobre a orientação do desenvolvimento da sociedade, a partir do que inicia o debate, em 1922. Neste debate, opõe a tese das determinações e influências do meio natural, enquanto marco para o estabelecimento de regras e leis gerais, tendo por base o meio ambiente, ao “possibilismo” de L. Février, que apenas o admite, em parte, ou seja: “o meio ambiente propõe, o homem dispõe”.

A partir deste modelo, denominado Escola Francesa, foi produzida uma série de estudos acerca do fenômeno “região”. Foram poucas as variações, como a Escola Alemã, por exemplo, mas, nunca se afastando da unidade fundamental do campo da Geografia, instituída sob o formato de discussão da relação homem-meio, conforme ensina, mais uma vez, Gomes (2004, p.62), para quem:

No conceito de região, ou sua manifestação, há o pleno encontro do homem, da cultura com o ambiente, a natureza; a região é a materialidade desta inter-relação, é também a forma localizada das diferentes maneiras pelas quais esta inter-relação se realiza.

Região, então, implica no estabelecimento de um projeto político, que, de regra, é empreendido pelos agentes e órgãos do Estado, dentre outros, já que, diante da ocorrência de uma democracia participativa, que extrapola o instituto da “representação”, se ampliam os atores que o protagonizam. Esta iniciativa demanda a presença de uma dimensão territorial que lhe dê suporte, portadora de uma

identidade particular (seja no âmbito político, econômico ou sociocultural, ou em todos ao mesmo tempo), que a diferencie do contexto em que se insere.

O que parece fundamental para esta tese é a questão da finalidade, ou seja, admitindo-se que o termo é polissêmico, que se tenha em mente qual o objetivo de se tomar a categoria em dado sentido. No caso do presente estudo, se busca analisar a organização política, econômica e socioespacial de aglomerados urbanos transfronteiriços, pelos circuitos superior e inferior da economia urbana. Tal tarefa passa pela investigação acerca de políticas públicas de ordenamento do território para o desenvolvimento da região.

Assim, parece indispensável tomá-la como “meio mais que produto”, como ensina Gomes (2004, p.63), o qual revisita esta abordagem da análise regional, a partir de dois tipos fundamentais de região: as homogêneas e as funcionais ou polarizadas. As regiões homogêneas se distinguem das funcionais/polarizadas em razão de que aquelas possuem uma identidade que sempre se relacionará com características físicas, econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras, em uma determinada área. Já estas, necessitam, essencialmente, de um pólo/nó, que preside a teia de relações que dá substância à região, ou seja, a estruturação do espaço não é vista sob o caráter da uniformidade espacial, mas, pelas múltiplas relações que circulam e dão forma a um espaço que é internamente diferenciado.

Este último tipo sofreu forte crítica da chamada Geografia Radical, segundo Gomes (2004, p.65), porque para esta nova corrente:

[...] a diferenciação do espaço se deve, antes de mais nada, à divisão territorial do trabalho e ao processo de acumulação capitalista que produz e distingue espacialmente possuidores e despossuídos. Desta forma a identificação de regiões deve se ater àquilo que é essencial no processo de produção do espaço, isto é, à divisão sócio-espacial do trabalho (MASSEY, 1978). Qualquer outro tipo de regionalização que não leve em conta este aspecto fundamental passou a ser vista, sob este novo ângulo crítico, como um produto ideológico que visa esconder as verdadeiras contradições das classes sociais em sua luta pelo espaço. Novas regionalizações foram então estabelecidas tendo em vista os diferentes padrões de acumulação, o nível de organização das classes sociais, o desenvolvimento espacial desigual.

Da aproximação do conceito de “região” da Escola Crítica Radical, com categorias da economia política marxista, surge a sua concepção, enquanto totalidade sócio-espacial, como em Santos (1978), para quem, nesta perspectiva, ela é a síntese concreta e histórica desta instância espacial e ontológica dos processos sociais, produto e meio de produção e reprodução de toda a vida social.

A esta corrente vai suceder outra, inspirada no humanismo na Geografia, dirigindo sua apreciação para o resgate de elementos do passado desta ciência. É o caso da noção de “região”, enquanto quadro de referência fundamental na sociedade, como “consciência regional”, “sentimento de pertencimento” e “mentalidades regionais”, re-valorizando esta dimensão como “espaço vivido”, refutando-se a “regionalização” e a “análise regional” como classificação, a partir de critérios externos à vida regional: para compreender a região é preciso vivê-la.

Aqui, parece possível distinguir os dois projetos políticos de região que se poderiam confrontar, dependendo dos protagonistas a seu encargo: a região que se forma a partir de uma apropriação do espaço e de suas particularidades pelos moradores locais da fronteira, por exemplo, e a região empreendida a partir de fora, pelo capital que vai selecioná-la como espaço privilegiado para exploração do consumo, do domínio, da propriedade.

Um último sentido em que o termo “região” é usado é referido por Silveira (2003, p.14), ao dizer que:

Para Brunet et al. (1993, p.421), a palavra região é tradicionalmente reservada pelos geógrafos para designar aquelas entidades espaciais de escala mediana, que garantem um certo equilíbrio, e onde o regional se refere a alguma parte entre o nacional e o local.

Ora, um “certo equilíbrio” somente se obtém a partir de um ordenamento mínimo, já que considerá-lo natural implica estar constantemente sujeito à natureza, cujo comportamento não totalmente previsível impõe limites, mesmo reverses ao desenvolvimento, enquanto apropriação de elementos desta mesma natureza para qualificar a vida humana.

No caso da região de fronteira, trata-se então de “ordenar” uma área bastante vulnerável, em razão dos interesses que ali incidem, seja do elemento humano residente, e que pode ser dos mais variados, políticos, econômicos e sociais, dentre outros, seja do capital que seleciona espaços em que pode se reproduzir com maior facilidade, seja, ainda, dos Estados, *vis a vis*, que ora privilegiam outro daqueles atores.

Tal situação se apresenta ainda mais complexa quando aqueles atores têm por palco aglomerados urbanos transfronteiriços, alguns com centenas de milhares de habitantes, o que os converte em territórios especialmente vulneráveis à ação daqueles, os quais merecem, na especificidade das “cidades gêmeas”, então, ser investigados.

## **1.2 Territórios especialmente vulneráveis e seu ordenamento: as especificidades das cidades gêmeas**

Em uma concepção *lato senso*, para Moraes (2005:45), ordenamento territorial,

diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zonas de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc) Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transportes, comunicações, energia, etc.).

Nos documentos elaborados com vistas às oficinas para discussão de uma PNOT brasileira, ainda em 2003, ordenamento territorial aparece como:

[...] a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

O tema ordenamento, que surgiu no Brasil como instrumento de planejamento, enquanto elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado, por ocasião da Constituinte de 1985, suscita, ainda hoje, frequentes debates, embora, desde então o país tenha avançado muito no sentido da instituição de uma base legal para diversas missões territoriais associadas ao ordenamento territorial.

Assim, de um conjunto de intervenções isoladas, e muitas vezes duplicadas, de ordenamento do espaço, passou-se à tentativa de sua articulação, com vistas a se estabelecer uma política coerente, de abrangência nacional. Deve ser a expressão de um projeto de desenvolvimento com estratégia territorial definida, que se mostre capaz de dirimir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para o uso harmonioso do território, em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável que o país almeja.

O problema, porém, se agrava no caso de cidades cujo território encontra-se compartilhado, especialmente em termos de “uso”, tal como ocorre com as cidades gêmeas. Isto porque, conceber políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais é problemático, por envolver interesses, estruturas institucionais e legislações de países, às vezes tão distintos, cujas propostas, em termos de planejamento para os espaços transfronteiriços, devem ser investigadas.

Porém, o forte caráter setorial atribuído ao planejamento, mormente o econômico, tido como pressuposto do social, tem sido um fator de insucesso das ações voltadas ao desenvolvimento regional/nacional. Ora, o território, espelho da ação das forças sociais em movimento, pode vir a ser, também, um interessante referencial para a organização de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e promotoras da igualdade, preocupadas com a qualificação do meio ambiente, em especial, o construído, onde os recursos naturais se apresentam em menor quantidade, e com qualidade duvidosa.

Mesmo depois da Constituição de 1988, que determinou a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, a preocupação com o planejamento urbano voltou-se, quase que exclusivamente, para

as áreas no entorno das capitais. Ou seja, mesmo ante a possibilidade de o Estado Membro instituir, além de Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas, atribuindo-se competência em matéria urbanística inclusive, e, principalmente, aos municípios, a centralização das decisões no Governo Federal continuou a pautar a situação: ao sucateamento das instituições de planejamento urbano e regional dos Estados, agregou-se a criação, por exemplo, do Ministério das Cidades.

No caso das cidades gêmeas, a situação é ainda mais peculiar, na medida em que, além de situarem-se em área cuja jurisdição, por se tratar de limites territoriais, também pertence à União, envolvem o fato de confrontar interesses normalmente distintos, e, não raras vezes contrários, que induzem a um espaço de compartilhamento ou de exclusão. Isto, em nome da evolução no tratamento político (de áreas de segurança para zonas de integração), dependendo da ótica do agente.

Assim, do ponto de vista dos aglomerados constituídos sob a forma de cidades gêmeas, ao longo da linha divisória desenvolve-se extensa faixa, razoavelmente estreita, de interface entre os dois tecidos urbanos. Tal faixa apresenta, tanto potenciais notáveis de integração, como problemas graves nas condições de uso e ocupação do solo, ambientais e paisagísticos, espaços que se podem considerar comuns, e que demandam melhor gestão e controle. Mais pontualmente, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, ainda permanecem, nas cidades gêmeas, importantes estruturas (físico-territoriais, administrativas, legais, dentre outras) das antigas concepções de fronteira que entravam e prejudicam a qualificação da vida urbana.

Vê-se, pois, que as cidades gêmeas experimentam tal fenômeno de forma ainda mais aguda, já que a esta tensão local/global, “vertical”, se soma àquela mais “horizontal”, do nacional/internacional, ou seja, sofrem a incidência de forças características do território-zona e do território-rede.

Conforme refere Machado (1998, p.42):

No rastro da institucionalização de mercados regionais está ocorrendo a mutação da perspectiva do estado em relação ao papel dos limites e das fronteiras. A fronteira pode ser estendida para fora, não a partir do estado

---

central, o que provocaria conflito, mas a partir dos lugares. **Cada lugar quer estender sua influência e reforçar sua centralidade além dos limites internacionais e sobre as faixas de fronteiras.** (grifo nosso).

Iniciativas de determinados Estados, no sentido de permitir a instalação nestes aglomerados urbanos transfronteiriços, de estabelecimentos do tipo *free shop* e zonas francas, podem ser vistas como uma forma de estender sua influência além fronteiras, já que o público alvo são os estrangeiros, beneficiários maiores do sistema de isenções tributárias que caracteriza aqueles negócios, sejam como consumidores, sejam como produtores.

Pujadas (1998, p.249) vê nas fronteiras nacionais e territórios insulares, além das zonas rurais, da alta montanha, do litoral e das áreas de interesse natural, espaços com uma vulnerabilidade ou fragilidade especial, o que aconselharia a adoção de medidas específicas de ordenação.

Embora não adentre às razões pelas quais assim as considera, parece razoável que, na presença de fronteiras estabelecidas segundo as conformações do Estado Nacional, onde a tônica é a sua soberania – poder absoluto, exclusivo e perpétuo sobre o território que nelas encontra o seu limite –, o espaço assim caracterizado possa ser considerado como vulnerável. E várias seriam as naturezas desta vulnerabilidade (física, política, econômica, social, cultural e ambiental, dentre outras), bem como seus agentes. Quanto a estes, são de regra as próprias populações nacionais, mas nada impede que a vulnerabilidade se traduza mesmo em política de Estado (geopolítica).

Do ponto de vista físico, em especial nos países de pequenas dimensões, a perda de território, por menor que seja, pode ser fatal, como a supressão de acesso ao mar, por exemplo. Quanto ao aspecto político, ideologias de viés separatista podem representar uma ameaça à integridade territorial. Economicamente, a entrada e saída de produtos sem o correspondente recolhimento de tributos pode ser fator de ruína para a região. No que tange à questão social, uma melhor infraestrutura de um ou de outro lado da fronteira pode sacrificar desproporcionalmente o erário de um deles. A vulnerabilidade cultural pode se estabelecer através da adoção, pela população confinante, de hábitos tidos por reprováveis, como xenofobia, por



exemplo. Já, a vulnerabilidade ambiental pode implicar na apropriação indevida de recursos naturais únicos, cada vez mais valorizados.

As fronteiras foram historicamente caracterizadas por pequenas localidades, afastadas da linha divisória, cujos espaços entre elas, então, acabava por constituir uma zona de amortecimento daquelas possíveis vulnerabilidades. Estes núcleos urbanos, aos poucos, foram se aproximando, diante da necessidade de relacionar-se, conforme as necessidades, em especial porque, muitas vezes, a cidade a que se encontravam politicamente subordinadas se situava a distâncias maiores. Este, inclusive, foi um dos motivos alegados para os pleitos de emancipação que grassaram na década de 1990, no Brasil, e a fronteira do Rio Grande do Sul, considerada a mais urbanizada do país, não reagiu de forma diversa.

Essa onda de emancipações acabou por suscitar considerável discussão nos meios acadêmicos acerca da urbanização, que teria caracterizado os últimos anos de crescimento das cidades, no Brasil e no mundo, dados os critérios mais variados para definir-se núcleo urbano, centro urbano, aglomeração urbana e tantas outras categorias daí advindas.

Tratando-se de casos isolados, e tendo presente que aquele fenômeno se verificava em escala mundial, ante os avanços da revolução tecnológica, o Estado viu-se na contingência de conceber não só uma estrutura capaz de planejar, executar e avaliar medidas de contenção do caos urbano, enquanto crescimento desordenado das cidades e, de consequência, das periferias a elas adjacentes, mas, também, de todo um arcabouço jurídico, como se a legislação, por si só, pudesse induzir a um comportamento mais conforme com a tão decantada sustentabilidade que vem pautando o tema meio ambiente.

Embora com mais de 40 anos, o Estatuto da Terra<sup>5</sup>, ainda que no campo teórico, dita as regras em termos de função social da propriedade rural, recepcionado que foi pela Constituição Federal Brasileira de 1988, com as alterações que lhe impuseram as Leis Federais regulamentadoras da matéria. Já o

---

<sup>5</sup> Lei 4.504/64.

Estatuto da Cidade, depois de quase uma década e meia de discussões no Congresso Nacional, veio a estabelecer requisitos para o cumprimento, pela propriedade urbana, de sua função social, sem a qual não se a reconhece como tal e, pois, não se a protege. Esta defasagem em termos de regramento foi significativamente negativa, na medida em que a base espacial do ordenamento, mesmo do urbano, é o território do município como um todo, e não apenas a cidade, já que na perspectiva da expansão urbana, é sobre áreas rurais que os usos com tais fins vão incidindo, em termos de intensificação.

No bojo desta nova legislação, atribuiu-se também à cidade, funções sociais, o que não representa propriamente uma novidade, uma vez que desde os famosos CIAMs<sup>6</sup> já se debatia sobre o tema. O que surgiu de novidade foi a constatação de que a cidade agora é tratada muito mais do ponto de vista dinâmico/espacial do que estático/setorial. Esta categoria, segundo Santos (2008), surge como “uma semente de liberdade”, como o espaço “do trabalho livre”, já que “reúne um considerável número das chamadas profissões cultas, possibilitando o intercâmbio entre elas, sendo que a criação e a transmissão do conhecimento têm nela lugar privilegiado”, ou seja, é um “lugar de ebulição permanente”. Em síntese: “é um elemento impulsionador do desenvolvimento e aperfeiçoamento das técnicas.”

Explica Santos (2008, p.59):

As cidades puderam formar-se graças a um determinado avanço das técnicas de produção agrícola, que propiciou a formação de um excedente de produtos alimentares. Com a existência desse excedente, algumas pessoas puderam dedicar-se a outras atividades, sendo a cidade, predominantemente, lugar de atividades não agrícolas.

Assim, pode-se dizer que há cidades com características eminentemente rurais e localidades do campo em que as atividades são tipicamente urbanas. São situações que ensejam dos planejadores urbanos e regionais uma postura mais flexível no trato da questão, privilegiando, sempre, a qualidade de vida de suas populações, o que é o objetivo maior de toda intervenção planejada no território,

---

<sup>6</sup> Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

afastando-se de quaisquer tentativas de reduzir o processo de ordenamento a um padrão.

A globalização, porém, vai atingir o trabalho da mesma forma, seja no campo seja na cidade, pois como diz Silveira (2006, p.125)

Os novos conteúdos técnicos e organizacionais, próprios da fase atual da *globalização*, transformam fundamentalmente parcelas crescentes do espaço. De um meio técnico – correspondente à fase da internacionalização – passamos a um meio técnico-científico-informacional – (SANTOS, 1993). A organização do espaço é reformulada a partir da presença, na cidade e no campo, daquilo que nesta fase da globalização aparece como o novo, o moderno, o dinâmico. Essa (re)formulação significa, entre outros aspectos, uma diferente hierarquização produtiva das regiões e aglomerações. (grifo no original)

Para Silveira (2006, p.125), ainda “A incorporação de novos instrumentos de trabalho, com suas novas racionalidades, contribui para uma maior individualidade – *uniqueness* – nas cidades.”

Uma maior vulnerabilidade se apresenta no território das cidades gêmeas, em especial aquelas objeto da presente Tese, em razão do fato de que, estando em regiões fortemente rurais, vão presenciar um maior isolamento do indivíduo forçado a migrar/imigrar. Este, expulso do campo, em função da mecanização/modernização, vai engrossar o circuito inferior da economia urbana, como adiante se verá, carecendo de todo tipo de solidariedade que as lutas dos movimentos por terra conhecem.

Conforme Lacoste (1985) a abordagem teórica da urbanização em países subdesenvolvidos esteve marcada por uma visão da realidade urbana como um elemento de instabilidade. Habitação, emprego, marginalidade, migrações e congestionamento receberam um tratamento que demonstra uma maior preocupação com as consequências da miséria do que com suas causas. Ou seja, o problema está no território como um todo (campo e cidade) e seu ordenamento, pautado em políticas públicas que não dialogam.

---

Segundo Saule Júnior (1997, p.87),

[...] a constitucionalização de normas referentes ao direito urbanístico foi uma necessidade que se impôs diante dos problemas urbanos que não podem mais ser compreendidos como uma questão local, de uma região mais desenvolvida, mas sim como uma questão nacional pelos efeitos que ocasiona nos aspectos econômicos e sociais para a maioria da população brasileira que vive nas cidades, tornando-se relevante para o enfrentamento dessa situação, a concretização do valor federativo da cooperação entre a União, os Estados e Municípios.

Este aspecto é particularmente importante no caso das cidades de fronteira, já que sendo competência praticamente exclusiva dos municípios, em face do interesse local, o ordenamento de seu território, quando este confronta com outro, onde vige diversa soberania, torna-se impraticável a aplicação de dispositivos tendentes a atenuar os efeitos que um desenvolvimento desigual acarreta na qualificação destes espaços.

Ainda conforme Saule Júnior (1997, p.77),

Uma característica fundamental da Federação brasileira é a definição dos deveres e obrigações da União, Estados e Municípios, para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas através da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Ocorre, porém, que nestas regiões, em que pese a definição de competências, ainda que sejam elas excepcionadas em favor de um dos entes federativos de hierarquia superior (Estado-Membro ou União), poucos serão os ganhos em termos de redução de desigualdades se não houver uma articulação em nível supranacional. Trata-se de espaços compartilhados por dois países, nos quais pressões de todas as naturezas (políticas, econômicas, sociais e espaciais, dentre outras possíveis), de parte a parte, podem frustrar os investimentos porventura planejados.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257/01 –, ao regulamentar o artigo 182, da Constituição Federal de 1988, elenca como uma de suas Diretrizes, no artigo 2º: “[...] planejamento do desenvolvimento das cidades, **do município e do território sob sua área de influência**, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (grifo nosso).

Ou seja, já se encontra estabelecido, até mesmo como uma presunção legal, que o crescimento urbano que desconhece o planejamento através da adoção dos instrumentos de desenvolvimento que a própria legislação lhe oferece, causa reflexos negativos no entorno do espaço assim caracterizado.

O que dizer então, do território ocupado por estas cidades gêmeas, senão que são espaços especialmente vulneráveis, até mesmo à intervenção legítima da autoridade com jurisdição no lado imediatamente contíguo – do outro lado da rua – e que até a colocação de mero cartaz pode consistir em poluição visual?

Para Rolnik et al. (2001, p.35) aquele dispositivo legal justifica-se na medida em que:

O Estatuto da Cidade compreende o crescimento e desenvolvimento urbano como um processo que pressiona o equilíbrio social e ambiental. **A prática do planejamento urbano, portanto, mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização. Nesse sentido, deve haver uma compreensão integrada do desenvolvimento urbano e econômico, incluindo as relações entre as regiões urbanizadas e as áreas sob sua influência direta.** (grifo nosso)

A estas alturas, em que muitas destas cidades gêmeas já se encontram bastante densificadas e desordenadas, seria difícil tentar “estabelecer” um modelo ideal para seu funcionamento, muito embora os dispositivos consagrados na referida legislação se prestem à correção de rumos, também. Adotá-los, porém, com vistas à “correção dos desequilíbrios de todas as ordens”, a partir de uma “compreensão integrada do desenvolvimento urbano e econômico”, poderia ser muito útil, mas isso

implica em um nível de institucionalidade que as autoridades locais não possuem, e numa agilidade que os tradicionais mecanismos de negociações diplomáticas desconhecem.

Tal situação, de regra, independe de a cidade gêmea se estabelecer em fronteira seca ou úmida, ainda que seja fortemente influenciada pelas interações fronteiriças, para as quais o tipo de infraestrutura de articulação é preponderante. Aqui, independentemente de obstáculo físico, é a dialética entre os circuitos, superior e inferior, da economia urbana que vai ser determinante para caracterizá-la.

Machado (2005, p.144-8), resumidamente, assim as classificou: 1) margem – pouco contato entre as populações de cada lado; 2) zona-tampão – zonas estratégicas, onde o Estado central restringe ou interdita o acesso, através da implantação de espaços naturais, como as áreas indígenas; 3) frentes – pioneira, indígena, cultural ou militar, que caracterizam o tipo de povoamento; 4) capilar – através de diversos processos, como contatos em eventos, trocas difusas, via rede de comunicação, com primazia local e sem infraestrutura de articulação transfronteiriça; e, 5) sinapse – alto grau de troca entre as populações transfronteiriças.

Não restam dúvidas de que as cidades gêmeas exercem influência direta, umas sobre as outras, ainda que, sob alguns aspectos, de forma cíclica. Tal se dá não só através do capital produtivo e de seus atores sociais como, também, e fundamentalmente, porque oficial e manifesta, dos Estados respectivos. Isso porque as estratégias de organização, mais pontualmente, institucional, econômica e espacial, se efetivam via políticas públicas, não se tendo notícia da existência, sequer em nível infra-constitucional, da submissão da propriedade urbana, no Uruguai, ao cumprimento de qualquer função social. Tal constatação dificulta, sobremaneira, a adoção dos instrumentos da recente legislação brasileira nos espaços urbanos fronteiriços, com vistas à melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Betancor (1998a, p.75) lembra que:

*[...] en general las fronteras a lo largo de América Latina presentan características bastante diferenciales de la nuestra. En muchos lugares son vacíos humanos, zonas de escasa densidad, de población dispersa. Otras han estado marcadas históricamente por situaciones de conflicto o por escasez de vínculos transfronterizos. En otras áreas donde existen ciudades gemelas como las nuestras se da en muchos casos una gran ascendencia, un peso, un cierto dominio de una sobre la otra.*

São estas assimetrias (grande ascendência, peso, certo domínio de uma cidade sobre a outra), que o ordenamento das áreas urbanas fronteiriças visa reduzir, já que fazem do território sobre o qual incidem, espaços especialmente vulneráveis. Não do ponto de vista apenas e tão somente da integridade física, como no velho paradigma da segurança nacional, mas, da segurança social como um todo, o que inclui a identidade e, pois, o sentimento de pertencimento que as frustradas promessas de uma cidadania global ainda não conseguiram aplacar, em razão dos xenofobismos, por exemplo.

Ainda, mesmo na ausência de proximidade, alguns territórios podem exercer influência sobre outros, circunstância que caracteriza um dos fenômenos mais marcantes da atualidade, a chamada globalização, pautada pela compressão espaço-temporal. Segundo Harvey (1992) é resultado da conjunção de fatores tais como difusão da informação e ampliação do consumo, inclusive em rede, emergentes na modernidade.

É assim que vão atuar, lado a lado, numa área de dimensões bastante reduzidas, atores responsáveis pelo funcionamento da economia urbana, que se retroalimentam, numa flagrante dialética, sendo uns locais, outros remotos, constituindo os chamados circuitos ou sistemas, cuja análise se impõe.

### **1.3 Circuitos superior e inferior da economia urbana em aglomerados transfronteiriços**

Uma das causas da fragilidade dos territórios é a abertura dos mercados mundiais, em função da globalização, o que tem suscitado um aumento das desigualdades sociais e regionais. Questão dramática, no caso dos países menos desenvolvidos, em função da maior vulnerabilidade a que estão expostas suas economias, comparativamente menos competitivas.

A população com menor poder aquisitivo, por sua vez, é desproporcionalmente afetada, uma vez que tem piores condições para responder a novos desafios, associados a padrões competitivos que exigem alto grau de qualificação, condições sócioinstitucionais adequadas e oportunidades de inserção econômica.

A teoria de Santos (2004), acerca da coexistência de dois sistemas de produção e consumo nos centros urbanos, está justamente calcada nas disparidades de poder aquisitivo por parte da população. Tais disparidades se expressam, em nível regional, por uma tendência à hierarquização daquelas atividades, e, localmente, por aquela coexistência, mas, em níveis distintos, do fenômeno que denominou de “circuitos superior e inferior da economia urbana”. Estes se distinguem, basicamente, em razão do conjunto das atividades realizadas em certo contexto e do setor da população que se liga a ele, essencialmente, pela atividade e pelo consumo.

Alertando, porém, que esta definição não é rígida, Santos (2004, p.43) revela: “[...] a diferença fundamental entre as atividades do circuito inferior e as do circuito superior está baseada nas diferenças de tecnologia e de organização”.

Santos (2004, p.40) elenca as atividades que considera como pertencentes ao circuito superior: bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores, ao passo que caracteriza aquelas típicas do circuito inferior como formas de fabricação não



utilizadoras de capital intensivo, pelos serviços e comércio ditos não-modernos, os primeiros, fornecidos “a varejo” e o segundo, de pequenas dimensões.

Ainda, segundo Santos (2004, p.41), o comércio varejista moderno e a indústria de exportação constituiriam, na ordem, os elementos que chamou de “puros” e “impuros”, em que se decompõem o circuito superior da economia urbana, cabendo aos bancos atuar como traço de união entre este e o denominado circuito inferior, e, em cujo bojo, são tratadas as atividades tidas por mistas, como é o caso dos atacadistas e transportadores.

Abordando o circuito superior Santos (2004, p.123) afirma, ainda, que:

[...] as verdadeiras possibilidades de crescimento endógeno do circuito superior são mínimas em toda a parte. A política seguida pela grande empresa não se insere num desenvolvimento planejado da cidade. Ela é elaborada fora da cidade, em função da vida e dos problemas internos das empresas.

Esta assertiva é reforçada, pelo mesmo autor (2004, p.123), no sentido de que:

[...] um crescimento harmonioso do circuito moderno só pode ocorrer a partir do momento em que sua política for elaborada no âmbito da cidade e do país. É a partir do momento em que eles se articulam que os laços de dependência locais se criam e tendem a se fortalecer. Quer dizer que assim a cidade recupera uma parte do **poder de decisão** que antes lhe escapava completamente ou quase completamente. (grifo nosso)

Ora, poder de decisão é, ainda, típico dos entes estatais, e é sabido que a força atual do Estado decorre, essencialmente, das realidades contemporâneas da economia internacional. Estas são criadoras de novas necessidades obrigam o Estado a se modernizar e a estar presente em toda a parte. Mas, os recursos para tanto são bastante reduzidos, pois, segundo Santos (2004, p.281), a poupança coletiva acaba sendo absorvida pelos monopólios típicos do circuito superior, do qual o inferior é dependente, da seguinte forma:

Esta repartição dos recursos tem repercussões sobre a organização do espaço. O espaço, como vimos (1971), organiza-se segundo uma atuação dialética de fatores de concentração e dispersão. As estruturas monopolísticas constituem um fator de concentração, a difusão da informação e do consumo desempenham um papel de dispersão, enquanto que o Estado tem um papel misto. Quando o Estado funciona como suporte dos monopólios pela concentração das infra-estruturas, age como um elemento de concentração econômica e demográfica. Quando o Estado dissemina pelo território os equipamentos de natureza social, como hospitais e escolas, ou distribui incentivos aos agricultores, é um fator de dispersão.

À atuação dos Governos com maior visibilidade física, como já referido, no sentido mesmo de alocação de infraestrutura para o escoamento, por exemplo, da produção, com a construção de estradas e portos, somou-se as chamadas “Guerras Fiscais”. Estas produziram o aprofundamento da seletividade dos espaços, pelo capital, em função dos benefícios concedidos pelos Estados, normalmente traduzidos em desonerações tributárias para a indústria, que encontraram na ponta da cadeia produtiva instrumentos similares com a criação das Zonas Francas e estabelecimentos comerciais do tipo *free shop*.

Os estabelecimentos do tipo *free shop*, normalmente instalados em portos, aeroportos e navios para viagens internacionais, caracterizam-se pela não incidência de tributos sobre os produtos por eles comercializados, de regra importados, havendo a fixação de limite de isenção mensal, cota, por passageiro, em termos pecuniários<sup>7</sup>.

Já as zonas francas funcionam de maneira muito semelhante, atuando, porém, na produção industrial, como é o caso brasileiro da Zona Franca de Manaus, especializada na fabricação de eletro-eletrônicos, e que serviu de motor para a ocupação e desenvolvimento da Região Norte do Brasil.

A volatilidade e a força do capital é tanta, porém, que este tipo de “Paraíso Fiscal” instalado, normalmente, em Estados Nacionais periféricos, já se encontra “aperfeiçoado” na modalidade “comercial”: áreas do território nacional onde são depositados *containers* com mercadorias em trânsito, ou seja, oriundas e destinadas

---

<sup>7</sup> Atualmente, no Brasil, de US\$ 300.

a outros países, de propriedade de empresas denominadas *off shore*. Estas, de regra, são constituídas por estrangeiros e têm por sede países que praticam a renúncia fiscal em larga escala.

Assim, toda a documentação necessária para que a mercadoria circule é emitida pela empresa *off shore*, com sede nos ditos “Paraísos Fiscais”, mas, o produto pode, inclusive, ser embarcado diretamente no país de origem, ou fazer um *tour*, a fim de ser internalizado no Estado onde a corporação tem sede, ainda que apenas virtual (de direito), não sendo raro encontrar-se empresas que tem por sede unicamente uma “Caixa Postal”.

Betancor (1998a, p.82) alerta para o fato de que:

*En las reglas del mercado globalizado, hay una fragmentación del espacio, por medio de la cual se califica a los países de acuerdo a su atraktividad, lo que genera el espacio de regiones rentables-ganadoras y el espacio de las no rentables o perdedoras. Esa misma situación fracciona a la sociedad entre los que triunfan e los que al perder son considerados inútiles y quedan marginados. Pero ninguna sociedad sobrevive mucho tiempo si sus integrantes no comparten algún sentido común de pertenencia, instancias integradoras, un sentido verosímil de comunidad de destino, en fin una identidad.*

A fragmentação do espaço urbano, provocada pela dialética entre os dois circuitos da economia e agravada pelas iniciativas estatais de ordenamento dos territórios nacionais, no caso dos aglomerados transfronteiriços, é um testemunho da falência das teorias e dos esforços, tentados até agora, de planificação do desenvolvimento. Inclusive, das atuais políticas, ainda muito focadas no setorial e não no territorial, carecendo, pois, da análise das estratégias dos atores locais, a construção de uma solução definitiva, e verdadeiramente alternativa aos modelos importados, como é o caso do tão propalado desenvolvimento endógeno, tantas vezes referido nos documentos oficiais.

Boisier (1996) chama a atenção, porém, que nos estilos de crescimento prevaletentes, como os acima citados, o intento de reduzir disparidades entre

regiões termina por aumentar as disparidades nas regiões, ou seja, entre pessoas, que, ao fim e ao cabo, são o foco das políticas engendradas.

Santos (2004), ao afirmar a impossibilidade de o circuito superior, nestas condições, valer-se da teoria do crescimento endógeno, parece validá-la, por exclusão, para o circuito inferior, sendo que as características deste parecem mesmo reforçar tal possibilidade, enquanto estratégia de desenvolvimento regional. Tais características podem ser comparadas com aquelas elencadas por Boisier (1996), como sendo as que maximizam a probabilidade de êxito na competição entre lugares: velocidade, flexibilidade, complexidade, identidade e resiliência, as quais parecem se manifestar de forma flagrante e intensa nas atividades típicas deste sistema, como se verá a seguir.

Observe-se que, embora Santos (2004, p.123) use a expressão “crescimento endógeno” e não “desenvolvimento endógeno” e, portanto, num sentido distinto daquele objeto da teoria de Barquero (2002), por exemplo, a observação não deixa de ter fundamento, dada a existência de relação entre as categorias. Esta relação já se encontra plasmada no âmbito do planejamento, pois, serve não só para criticar os modelos pré-concebidos, ao afirmar que a descoberta dos circuitos:

[...] obriga a uma nova discussão das teorias consagradas, tais como a da base econômica (exportações urbanas), dos lugares centrais e dos pólos de crescimento, que até agora serviram de base a outras tantas teorias de planificação regional (SANTOS, 2004, p.22-3).

Serve, também, para elencar as características mais evidentes (materiais) do circuito inferior, tipificadoras, daquele modelo de desenvolvimento, não adentrando àquelas mais de fundo (ocorrência de capital social, por exemplo), como se pode ver a seguir sintetizadas<sup>8</sup>:

- está baseado muito no setor terciário e na pequena indústria, quase artesanal;

---

<sup>8</sup> Tais características podem ser extraídas da leitura de Santos (2004, p.155-94).

- é fornecedor de empregos, independentemente de qualificação e, portanto, para os moradores locais;
- demanda pouco capital (que pode ser obtido sob a forma de “crédito” dentro do próprio sistema, com os atacadistas, por exemplo);
- há facilidade de entrada no sistema, uma vez que há mais necessidade de trabalho do que de capital;
- tem no trabalho doméstico uma das formas essenciais de serviços prestados pelo circuito;
- as possibilidades de exercício informal do pequeno comércio – inclusive ambulante;
- as atividades são do tipo artesanal, não demandando, assim, alta tecnologia;
- as atividades são desenvolvidas em locais de pequenas dimensões e bastante pulverizados na escala urbana;
- os estoques são reduzidos, o que implica na ocupação de pequenos espaços, muitas vezes na própria residência, com trabalho familiar.

Assim, o circuito inferior, ou não moderno, como o denomina o próprio autor da teoria, abrangeria a pequena produção manufatureira, frequentemente artesanal, o pequeno comércio e uma multiplicidade de serviços de toda a espécie, constituindo, também, uma estrutura de abrigo para os cidadãos antigos ou novos, desprovidos de capital e de qualificação profissional.

Para Santos (2004) a solução para a dialética entre os dois circuitos seria encontrar formas de relações entre eles, que permitam melhorar a situação dos indivíduos atualmente envolvidos no inferior, provocando uma organização do espaço mais capaz de favorecer a redistribuição dos recursos nacionais, e, ao mesmo tempo, uma organização da produção que autorize uma distribuição mais equitativa dos recursos e dos homens no espaço. Isto porque, para este autor, o espaço dos países subdesenvolvidos é marcado pelas enormes diferenças de renda na sociedade, que se exprimem, ao nível regional, por uma tendência à hierarquização das atividades e, na escala do lugar, pela existência de atividades de mesma natureza, mas de níveis diferentes.

Disparidades de renda não são relevantes nos países desenvolvidos, e influenciam pouco o acesso das pessoas a bens e serviços, ao contrário dos países subdesenvolvidos, onde a possibilidade de consumo varia muito e de acordo com a localização do indivíduo. Determinam, assim, a condição de cada um, enquanto produtor e consumidor; a produção tende a se concentrar em certos pontos do

território, com tanto mais força quando se trata de atividades modernas, e o consumo responde por forças de dispersão, sendo este freado em razão de uma certa seletividade social.

Desta forma, gostos novos se difundem e convivem com os tradicionais, o que vale tanto para a produção quanto para a distribuição, criando circuitos econômicos responsáveis não só pelo processo econômico, mas, também, de organização do espaço.

Assim, levando-se em conta as características de cada um dos circuitos, deduz-se que o inferior atua como elemento indispensável à apreensão da realidade urbana, ao contrário do superior. Este seria fruto da modernização tecnológica, que desloca o espaço de decisão para as metrópoles, sedes dos grandes conglomerados econômicos, o que acaba por se exprimir, nas cidades em geral, na não integração das atividades do mesmo, dependentes de lugares remotos.

Talvez a chave para a integração entre os circuitos, no caso de aglomerados transfronteiriços, esteja naquilo que Diniz e Crocco (2006, p.14) apontam como a “síntese exógeno-endógeno”, no sentido da superação desta dicotomia, o que pode se dar através da complementação a partir da coordenação horizontal entre os vários atores dos circuitos inferior e superior da economia, e vertical, entre os diversos níveis de ação governamental. Isto com base no entendimento de que a competição imposta pelo fenômeno da globalização já não mais opõe apenas empresas, mas sim sistemas produtivos, e mesmo políticos, chegando ao ponto de colocar em xeque instituições seculares como é o Estado Nação, naquilo que este tem de mais característico: o exercício da soberania nos limites de suas fronteiras.

Tal situação vai implicar, sobremaneira, em novas estratégias de desenvolvimento, sem o que os países considerados subdesenvolvidos não lograrão participação ativa no cenário internacional, consistindo uma delas na construção de blocos de países, com fins inicialmente econômicos, como é o caso do MERCOSUL,

cuja estrutura e funcionamento passam pela revisão conceitual de praticamente todas as categorias acima discutidas.

Segundo Schäffer (1994, p.149) o processo de integração continental envolvendo os países que formam o chamado:

Cone Sul da América, iniciado com os contatos entre a Argentina e o Brasil, em 1986, e formalizado em 1991 com a criação do MERCOSUL, abre para as áreas de fronteira e em especial para o Rio Grande do Sul, perspectivas novas.

Embora não explicita quais perspectivas novas são estas, por certo que as mesmas têm natureza, no mínimo econômicas, já que é este o viés inicial do bloco, a exemplo do que foi o projeto da Comunidade Econômica Européia no qual se baseia, e dada a condição de região pobre e deprimida em que se converteu a chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul.

Aduz a autora (1994, p.149) que, neste contexto, “O projeto de integração apresenta, ainda, novos papéis às cidades locais e impõe às administrações de fronteira desafios até então não enfrentados”. Provavelmente se referindo às novas funções que o processo passa a lhes atribuir enquanto espaço de experimentação da integração em outros setores que não apenas econômicos, como o político e o social.

Nas áreas de fronteira, em especial nas ditas “secas”, ou seja, aquelas que não se limitam por recursos hídricos, questões fundamentais como: o desenvolvimento do comércio e serviços; a proteção do meio ambiente; o saneamento básico e o abastecimento de água potável; a consolidação de um sistema viário conjunto, dentre outras, embora contempladas nos acordos internacionais, na especificidade urbana requerem um conhecimento profundo da situação atual e uma análise dos prognósticos para embasar propostas adequadas ao desenvolvimento conjunto das duas cidades. Eis que, em se tratando de espaço físico compartilhado por dois países, ações voltadas à qualificação da vida urbana,

isoladamente adotadas, perpetuarão a visível fragmentação do tecido social, e não levarão à integração de políticas que otimizem o uso dos recursos, sempre aquém das necessidades.

A conflagração do espaço central dos aglomerados urbanos de fronteira seca, no tramo que coincide com a linha fronteira entre as cidades, é um exemplo disto. Esta fragmentação do espaço de aglomerados transfronteiriços, dá maior visibilidade à atuação dos circuitos superior e inferior da economia urbana, mostrando-se importante, então, o estudo da multiterritorialidade criada através da apropriação de espaços transnacionais, e dos fluxos para tanto estabelecidos, a partir da atuação daqueles subsistemas, como forma de complementação funcional racionalizadora da organização do território.

Porém, a escala única em que os processos de integração são negociados não serve como recorte para planejar a organização – espacial, econômica e política – do local, quando este coincide com a área urbana das cidades gêmeas de fronteira seca, pois trata-se de territórios-rede, para cuja apropriação dos espaços, bastante instáveis, as populações residentes valem-se dos fluxos de que decorrem as chamadas multiterritorialidades, estranhas ao território-zona, ou, no mínimo, aí bem menos perceptíveis.

Assim, na presente Tese, o espaço a ser analisado será aquele dos aglomerados urbanos transfronteiriços, no caso entre o Brasil e o Uruguai, denominados “cidades gêmeas” por ambos os países. Tal abordagem se dará dentro de um recorte maior, dito Região de Fronteira, já que o instrumento de intervenção política mais específico, do ponto de vista brasileiro, o PDFF vale-se da categoria “faixa”. Esta inclui 150 km a partir da linha divisória, para dentro do território nacional, conforme o Decreto 85.064/80, que regulamentou a Lei Federal 6.634/79, no Brasil, enquanto o Uruguai não a define, legalmente.



O circuito superior da economia urbana estará representado pelos estabelecimentos do tipo *free shop*, e o inferior pelos denominados *quilers*, muitos deles comerciantes (artesãos e camelôs), ambulantes ou não, formais e informais, além dos prestadores de serviço (dentre os quais os doleiros).

A ação dos atores envolvidos em cada um destes sistemas constitui um processo dialético que faz com que o espaço em que atuam esteja em constante transformação, simultânea e/ou sucessiva. Tais mudanças nem sempre são perceptíveis para quem deles participa, mas os atingem de alguma forma, o que faz com que, então, enquanto para alguns se expressam sob a forma de “desterritorialização”, para outros se apresentam como “reterritorialização”. Para efeitos desta Tese, porém, vamos adotar o termo “multiterritorialidade”, que como visto, enfeixa, como numa síntese dialética, ambos os processos.

Feitas estas considerações de caráter teórico, a fim de que no transcorrer das demais sessões se possa entender em que sentido as categorias inicialmente elencadas serão utilizadas, cabe esclarecer que todas elas serão, também, objeto de tratamento específico. Ou seja, do ponto de vista prático, na medida em que nas Seções 3, 4 e 5 se abordam, respectivamente, a organização política, econômica e socioespacial dos aglomerados urbanos transfronteiriços constituídos por cidades gêmeas, Aceguá/Acegua e Chuí/Chuy, como resposta a este cenário de “ameaças” provocado pela globalização, no campo e na cidade.

Imagina-se que o fortalecimento do circuito inferior da economia urbana, especialmente em cidades gêmeas, pode contribuir para a redução das assimetrias, em termos de organização espacial e distribuição dos recursos, provocadas pelos países limítrofes, nas áreas urbanas compartilhadas. Tal constatação torna relevante discutir as políticas e estratégias de desenvolvimento promovidas, respectivamente, pelos agentes públicos e privados com atuação nos aglomerados transfronteiriços<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> Mormente em razão da reestruturação, em 2003, do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileiro, cujas ações foram incluídas no Plano Plurianual PPA 2004/2007, já concluído.

---

inclusive, a partir de projetos de integração regional em um recorte mais alargado, como é o caso do MERCOSUL, como se verá na Seção 3.

Antes, porém, não só em razão de que o maior projeto de integração que o mundo vem presenciando é a UE, mas, também, porque uma das referências mais utilizadas para o conceito de Ordenamento Territorial é aquele constante da Carta Européia de Ordenação do Território, de 1983, urge analisar a experiência, em termos de cooperação fronteiriça, daquele bloco, objeto da próxima Seção.

---

## 2 A COOPERAÇÃO LUSO-ESPANHOLA NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPÉIA

A experiência europeia, em termos de integração, pode servir de parâmetro, porém de forma limitada, já que a União Europeia (UE), ao iniciar o processo de abolição das fronteiras, ainda em 1985 (Espaço Schengen), passou a enfrentar problemas que caracterizam estas zonas em todo o mundo. Dentre estas, a economia primária somada à população envelhecida leva a resultados bastante precários em termos de desenvolvimento regional. Ocorre, porém, que, tendo adotado um processo de integração do tipo “comunitário” e não meramente “intergovernamental”, instrumentos antes meramente informais foram institucionalizados com vistas ao enfrentamento da situação.

Ademais, os aglomerados urbanos transfronteiriços que se formaram na Europa conhecem escalas bastante distintas, em termos espaciais/populacionais, se comparados aos verificados na realidade das fronteiras latino-americanas, o que facilita uma intervenção com vistas às correções de rumos do processo de integração nos países periféricos.

Estes dois fatores – fim das fronteiras e dimensões reduzidas dos aglomerados urbanos – talvez estejam na base mesma de um certo desinteresse pelo fenômeno por parte de estudiosos europeus desta temática, o que se reflete em outros campos de investigação conexos, como a economia de fronteira, por exemplo.

Gerry (1998) revela parte das razões de uma lacuna em termos de investigação acerca do tema no espaço econômico europeu, pois, ao se referir a ele numa escala mais ampla, afirma que estas unidades territoriais vêm recebendo pouca atenção por parte de teóricos e investigadores empíricos, denominando-as marginais (desfavorecidas). Colocando um pouco mais de foco na crítica, revela que tal, também, se dá com relação a porções meridionais à UE, vizinhas do bloco a leste e a sul, onde se encontram muitos exemplos destas regiões, citando no caso de Portugal mesmo, a região do Douro e Minho, e a maior parte do Alto Trás-os-Montes e Douro, da Beira Interior e do Alentejo Interior.

Nas leituras feitas, em especial de obras comemorativas aos vinte anos da entrada de Portugal e Espanha na UE, concluiu-se que, talvez, isso se deva, também, em alguma proporção, aos reiterados esforços dos países ibéricos com vistas à sua integração plena à Comunidade Européia. Isto teria ensejado, depois da apresentação do pleito para compor o bloco, ainda em 1977, quase uma década de cumprimento de pré-requisitos, tempo em que os estudos voltados à América Latina podem ter sido relegados a segundo plano, em função da prioridade em que se constituía a integração da Península Ibérica ao espaço europeu.

Esta percepção pode ser confirmada em Rocha (2007, p.23), como se vê a seguir:

O acordo de Adesão de Portugal às Comunidades apresentou disposições que vieram a desencadear uma profunda revolução na nossa economia, concedendo prazos para melhor se preparar para o futuro. A opção europeia foi decisiva para os interesses nacionais. Portugal é membro activo de pleno direito da Europa: são muitos os desafios que enfrentamos como membro da União Européia; desde a consolidação do regime democrático, a integração desenvolveu e consolidou a posição estratégica de Portugal na cena internacional, permitindo, ainda, o reforço das nossas relações com o Brasil e os Países Africanos de Expressão Portuguesa, ampliando o campo gravitacional europeu por mais dois continentes.

Por outro lado, há aqui um sinal de que as relações com as ex-colônias podem estar voltando à ordem do dia, na medida em que se vêm verificando o alargamento da UE. Com a incorporação ao bloco de países a leste, em condições socioeconômicas mais precárias que Portugal e Espanha, estes vêm se ressentindo da aplicação de fundos setoriais que impactaram significativamente a sua economia nos últimos vinte anos. Para fazer frente a esse período, de certo desentusiasmo com os resultados da integração, os países da Península Ibérica vêm tentando chamar a atenção da Europa Central para a sua posição privilegiada em termos de relacionamento com a América Latina.

Tal circunstância parece provável, dados os laços histórico-culturais, e mesmo ante a constatação de que estes países vêm sendo atingidos em menor proporção pela presente crise econômica, e se apresentando, pois, como parceiros

bastante interessantes, tanto do ponto de vista da histórica oferta de matéria-prima, quanto em termos da emergência de um novo, amplo e forte mercado consumidor.

Villas-Boas (2007, p.255), desta forma o revela:

A complementaridade do espaço ibérico será relevante para Espanha e Portugal: este aumentará sensivelmente a sua dimensão mediterrânea e Espanha a dimensão atlântica voltada para o Continente Americano. O reforço da aliança peninsular será assim igualmente válido no aspecto geo-estratégico, diminuindo o que possa restar de periferismo europeu.

Assim, a integração latino-americana, através dos mais variados blocos hoje existentes (Mercado Comum do Sul, Comunidade do Caribe, Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum Centro Americano, dentre outros), passa a ser alvo de renovados interesses, num primeiro momento, dos países ibéricos, que se valem de uma relação privilegiada, dadas as questões de identidade. Depois, da própria União Européia, com a qual o MERCOSUL já firmou um Acordo Quadro de Cooperação Interregional, que deve avançar, especialmente após a decisão da totalidade dos membros deste de não aderir à ALCA. Deste fato decorreu a mudança da estratégia norte-americana, que passou a tratar do tema de forma bilateral, via Tratados de Livre Comércio (TLCs), obtendo pouco sucesso, como é o caso do Peru.

Porém, os países economicamente mais frágeis do bloco sul-americano vêm pressionando por maiores benefícios nas transações comerciais, como é o caso do Uruguai, que chegou a acenar, há pouco tempo, com a adesão à proposta estadunidense de TLC. Este país possui fortes laços com a Espanha, onde, inclusive, se encontra o grosso de seus emigrados<sup>10</sup>.

Aqui, como lá, a cooperação transfronteiriça é indispensável para o desenvolvimento de regiões sempre deprimidas e relegadas à própria sorte. É o caso das fronteiras, e não restam dúvidas de que se debruçar sobre os “fluxos e fixos”, por exemplo, da enorme raia brasileira (mais de 15 mil quilômetros), que faz divisa com dez dos doze países sul-americanos, em muito contribuirá para uma integração entre os blocos. A esta tarefa os investigadores de Portugal e Espanha

---

<sup>10</sup> Segundo notícia disponível em: <<http://en.mercopress.com/2005/06/30/uruguay-spain-rift-ver-immigration>>. Acesso em 28 maio 2009.

não podem mais se furtar, se querem realmente ser interlocutores privilegiados nesta relação.

Nestas áreas a atividade econômica é extremamente impactada, devido ao contrabando aí praticado que, em razão da manutenção de fronteiras nacionais, na atual etapa do MERCOSUL (União Aduaneira “imperfeita”), ainda encontra vantagens comparativas para, cada vez mais se aperfeiçoar, sendo mesmo motivo de preocupações por parte das autoridades de segurança, no que diz respeito ao tráfico de drogas e armas.

Coincidência ainda menos explorada quanto à adesão/criação dos processos de integração, entre MERCOSUL e UE, é o fato de o envolvimento dos países ibéricos com suas ex-colônias sul-americanas, ter-se dado na esteira da abertura democrática. Ou seja, após ditaduras relativamente longas, até então caracterizadas por uma cooperação entre os respectivos Estados, apenas no nível do “combate ao inimigo externo comum” (o comunismo), tão caro às doutrinas de segurança nacional que pautaram aqueles regimes autoritários.

Embora a cooperação política seja, praticamente, a última fase dos processos de integração, a chamada “Cláusula Democrática”<sup>11</sup> já se encontrava no ato fundador dos referidos blocos, ainda que de forma sutil.

É interessante notar que esta condição somente é introduzida no âmbito da União Europeia em 1997, quando do Tratado da União Europeia de Amsterdã (VASCONCELOS, 2000). Provavelmente, em razão de seu alargamento a países mais a leste, antes sob o espectro da União Soviética, e cujos regimes, socialistas, não são reconhecidos como democracias. Considera-se que tal discussão já implicaria em outra Tese.

A importância das questões políticas para a evolução dos processos de integração, em especial dos países até então considerados a periferia do espaço europeu, se manifesta, assim, em matéria de segurança continental. Este tema,

---

<sup>11</sup> Explicitamente instituída na Declaração Presidencial Sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, de junho de 1996, que se seguiu à tentativa de golpe de Estado no Paraguai.

embora sobrevalorizado dentro da estratégia de unipolarização empreendida pelos Estados Unidos da América (EUA), não deixa de ter o seu peso real. Pode ser sentido em Redondo (2007), ao afirmar que Portugal tem sido um país mais acessível ao exterior, ao contrário da Espanha, seja nas relações com a própria UE, seja com os países de fora do bloco. Isto se pode sentir nas iniciativas ibero-americanas, mesmo em presença de uma América muito mais espanhola que lusa.

Em que pesem as semelhanças entre UE e MERCOSUL, no que tange aos seus princípios, há uma clara diferença entre ambas as estruturas, que tem particular reflexo nas questões fronteiriças, notadamente do ponto de vista da cooperação em termos de desenvolvimento sócioeconômico das regiões, o chamado *déficit* institucional de que padece o bloco sul-americano.

Por curiosidade, não se pode deixar de citar a obra de Irurozqui (1953), dado o pioneirismo e, porque não dizer, o visionário que se revela, ao propor uma maior aproximação e intercâmbio econômico entre os países da Península Ibérica e os Latino-americanos. Este autor chega a afirmar que a identidade entre ambos não se encontra somente nas origens, mas, avança sobre os destinos, ou seja, uma história que se faz não só a um mesmo tempo, mas, também, num mesmo espaço. Para ele, a América começa nos Pirineus.

## **2.1 As relações ibéricas na “raia” portuguesa: a fronteira da Europa com a América Latina**

A fronteira luso-espanhola não difere muito de outras regiões fronteiriças do mundo, ou seja, é uma área predominantemente rural, com baixa densidade demográfica, atividade econômica basicamente primária, população envelhecida e com poucos recursos, mas com grande identidade cultural, fruto da união de famílias da região, como se pode ver em Cavaco (1997).

A conclusão interessante chegou Lopes (1993), no sentido de que o fenômeno da UE provocou o processo de integração regional, já que à integração,

nacional e regional, se liga a cooperação fronteiriça e transfronteiriça, das quais o sucesso daquele bloco é também dependente.

De sua parte Covas (1992, p.2 apud LOURENÇO, 1998) chama a atenção para uma postura bastante peculiar dos Estados Nacionais quanto a estas porções do território, no que tange à articulação política bilateral. Tal postura passou a ser denominada de “Cooperação sem Estado”, no sentido de que os atores locais, muitos deles privados, passaram a assumir o protagonismo da integração, ante a falta de acesso destes aos organismos internacionais e a certo desinteresse dos Governos centrais por estas áreas.

A partir de então, o mesmo autor tece considerações acerca do chamado desenvolvimento endógeno, modelo também defendido pelo novo PDFF, conduzido pelo Ministério da Integração Nacional, nos seguintes termos:

Assim, para se criarem soluções de partida para o desenvolvimento endógeno destas regiões de fronteira e para se garantir que os mecanismos de mercado funcionem correctamente defende-se a tomada de decisões no espaço físico do sistema real (nessas regiões fronteiriças). Nesse sentido apela-se à existência de poderes regionais e ao conceito de Stohr de desenvolvimento a partir de baixo, pois só assim estas regiões ganharão uma dinâmica autosustentada (LOURENÇO, 1998, p.265).

Em estudo específico para a Beira Interior, Lourenço (1998, p.267) elenca o que parecem ser, não só as características da região de fronteira Portugal/Espanha, mas, pré-requisitos à adoção de uma matriz de desenvolvimento de natureza endógena, como contínuos contactos sociais e económicos; relações comerciais, viagens, migrações; intercâmbio de trabalho; festas comuns; matrimónios mistos; e, apropriações linguísticas. Curioso é o fato de que um elevado número de contribuintes de Navasfrías (espécie de tributo) pertence às freguesias vizinhas de Aldeia do Bispo, Lageosa e Fóios, do que se deduz a grande intensidade e importância de uma economia paralela, apoiada em relações interpessoais e no intercâmbio irregular, o contrabando, gerador de uma grande dinâmica, de rendimentos elevados e de fortes laços de amizade, de cooperação e inter-ajuda.

Neste particular, avança para uma tese que também é a regra, onde quer que se verifiquem fronteiras entre Estados Nacionais, ou seja, o monopólio das decisões



---

a elas referentes nos Governos centrais respectivos, o que se afigura singular, pelo fato de que isso continue a ocorrer, mesmo na presença de um bloco com as proporções e o nível institucional já atingido pela UE.

Para Castro (2008) as origens institucionais da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha se encontram na ratificação da Convenção de Madri, do Conselho da Europa, ocorrida entre 1989 e 1990. Sua efetivação resultou, através do Tratado de Valencia, no reconhecimento da atuação de estruturas locais de cooperação, inclusive, com personalidade jurídica, o que teria se dado em dois momentos: um, de instalação, e outro, de capilaridade de tais entidades, caracterizado-se o primeiro por iniciativas bilaterais, e o segundo, por ações comunitárias.

Nesta mesma obra, encontra-se um estudo acerca do grau de participação dos diferentes protagonistas que compõem estas instituições de cooperação, cuja principal conclusão apontou para a predominância das lideranças locais nos projetos apresentados e desenvolvidos. A esta, se segue uma considerável participação de atores regionais, e uma tímida atuação das entidades empresariais, o que pode estar vinculado a três fatores, respectivamente: a dotação de personalidade jurídica dos primeiros; a não institucionalização dos segundos; e, a falta de clareza dos terceiros, quanto à necessária complementariedade para competir.

Aqui, também, parece revelar-se um paradoxo, ainda que em termos, ou seja, o *European Employment Services* (EURES), Transfronteiriço Norte de Portugal/Galiza, é a única “filial” entre os países ibéricos das 22 existentes entre as fronteiras nacionais da Comunidade Européia. Ou seja, trata-se de um organismo que depende, fortemente, da colaboração da iniciativa privada, dado que tem por área de atuação a colocação em emprego e o “auto-emprego”<sup>12</sup>. Mesmo que se possa atribuir tal sucesso à busca de mão-de-obra com menor custo, a experiência tem se consolidado como um “piloto” da integração regional, já que data de 1997.

---

<sup>12</sup> Orientação a trabalhadores autônomos sobre o exercício profissional em ambos os lados da fronteira

Em visita à instituição, em 24 de junho de 2009, para entrevista com a gestora de então, Economista Teresa Ventin, teve-se acesso a uma série de dados que permitiram constatar a peculiaridade da natureza jurídica, composição e funcionamento da mesma. Tal entidade poderá servir de parâmetro para a superação do propalado “*deficit* institucional”, no âmbito do MERCOSUL. Sem falar na questão da organização socioeconômica das cidades-gêmeas da fronteira Uruguai/Brasil, que já contam com um Acordo Internacional de Trabalho, Estudo e Residência, facilitador da mobilidade das pessoas na região fronteira correspondente, num raio de 20 quilômetros para o interior de cada um dos países sul-americanos. No caso ibérico, a abrangência territorial do EURES Norte de Portugal/Galiza vai de Braga, em Portugal, a Vigo, na Espanha, ou seja, é bem mais ampla.

Promovido pela Comissão Europeia, o organismo adota a personalidade jurídica definida pelo país que o sedia, de forma alternada, sempre por um período de três anos, sendo constituído de uma Presidência, um Comitê Diretivo, composto por representantes das entidades parceiras, e uma Executiva, constituída de pessoal técnico.

Quando está sediado na Espanha, fica sob a jurisdição da Xunta de Galicia, e é coordenado por um membro português. No presente, como está sediado em Portugal, adota a personalidade jurídica do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), ficando sob a coordenação de um representante espanhol, Economista Teresa Ventin, como forma de dar um certo equilíbrio à governança do órgão.

É ainda Lourenço (1998, p.305) quem afirma:

A cooperação transfronteiriça é um fenómeno complexo e dinâmico. É complexo, porque não existem soluções idênticas para situações similares que exigem soluções específicas. E, também, porque se combinam as acções de estado, organizações internacionais e entidades regionais em que se encontram interesses opostos para o qual se deve convergir. É dinâmico, porque estão em causa laços de amizade e cooperações formal e informal. [...] Há aqui uma clara contradição entre a actuação da União Europeia e os Estados-membros. Por um lado, a União Europeia fomenta o princípio de subsidiariedade (art.º 3 B do TUE) e a coesão económica e social (art.º 130, A-D do Tratado da União Europeia) e, por outro lado, os

---

Estados membros manifestam certa apreensão em prosseguir esses mesmos princípios.

Não é distinto o caso do Acordo acima referido, já que se dá no marco do MERCOSUL, em que apenas uruguaios e brasileiros são beneficiados, e não os habitantes da região de fronteira. Isto exclui uma série de nacionalidades aí radicadas bem antes do processo de integração, como os “árabes”, notadamente sírios, libaneses e palestinos. Este processo, inclusive, se alargou com a participação da Venezuela, como membro, e de “associados”, como a Bolívia e o Chile.

Ao abordar a experiência dos países do antigo BENELUX<sup>13</sup>, em termos de fronteiras, Alexandre Neto (1999) revela seus prós e contras: no primeiro caso, ao vislumbrar aí a possibilidade de materialização do próprio objetivo da integração territorial, com a afluência de população e interarticulação de atividades econômicas; e, no segundo, se tornando apenas ponto de passagem, mesmo aquelas com alguma significância, manifestando, assim, aquilo que se denomina “efeito de dupla perifericidade”.

Isto nos remete ao caso brasileiro da Metade Sul, denominação que já se transformou em termo pejorativo, eis que vinculada a uma região considerada econômica e socialmente deprimida, onde se inserem os municípios brasileiros estudados na tese. Não é diferente o caso do norte do Uruguai, espaço imediatamente contíguo, já que, ainda que considerada a ocupação desse país, pelas bordas, tal se deu apenas num primeiro momento da construção do território.

Quando trata dos programas denominados Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropéia (INTERREG I e II), como medidas com vistas à atenuação desta realidade, Alexandre Neto (1999) afirma que isso se deve em razão de, no decorrer do processo de consolidação da UE, as regiões de fronteira são as que primeiro sentem seus efeitos nas suas respectivas economias, já que se encontram *vis a vis* com outro sistema interno. Ressalta, porém, que estes efeitos nem sempre são negativos, já que possuindo um viés também político, implica em

---

<sup>13</sup> Bloco econômico formado por Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

aumento da interdependência e da interpenetração, simbolicamente positivas em termos de integração.

Ao fazer uma retrospectiva das iniciativas de cooperação, Reigado (2002, p.573) noticia que:

É longa a história dos debates, reflexões e propostas para a criação de uma Europa unida, remonta, pelo menos, ao século xiv, com os trabalhos de Pierre Duboi. No Século XIX, Victor Hugo foi um dos maiores defensores de uma União Européia, como via para se conseguir a paz e a liberdade.

Este mesmo autor elenca o que considera “algumas das principais barreiras à mobilidade de recursos e de bens e serviços que perduram depois de abolidas as fronteiras legais”, o que chama de “fronteiras psicológicas ou contra-poderes”: movimentos políticos e/ou grupos de opinião e grupos econômicos, cujos argumentos giram, normalmente, em torno da possível perda da soberania nacional e a proteção de setores-chave da economia regional, talvez por isso que, mesmo superada a fase de concentração nos poderes centrais das iniciativas no espaço fronteiriço, seja o empresariado ainda o segmento com menor atuação nos projetos conjuntos, como detectado no estudo antes referido (REIGADO, 2002, p.575).

Já, no que tange às denominadas “fronteiras econômicas e sociais”, Reigado (2002, p.576) afirma que diferentes níveis de desenvolvimento, em ambos os lados da fronteira física, determinam o sentido da mobilidade, seja em busca de emprego, seja de consumo. Da mesma forma, entende que a língua e a cultura seriam entraves à mobilidade, enquanto que a deficiente circulação de informações, sobretudo a falta de diálogo entre empresários e sindicatos, estaria na origem do surgimento de conflitos entre trabalhadores, face à concorrência de uma mão-de-obra mais barata de um dos lados. Ainda, a desproporcional intensidade e sentido do fluxo de capitais, em razão de uma legislação fiscal mais favorável de parte de um dos Estados Nacionais e, por fim, as dificuldades de intercâmbio causadas pela concorrência de produtos e serviços, a partir de uma semelhança em termos de estrutura e recursos econômicos de ambos os lados da raia.

Reigado (2002, p.577) adentra ao depois, nas “fronteiras institucionais”, ou seja, ao problema de carência de instituições vocacionadas e com experiência de coordenação de programas de desenvolvimento transfronteiriço. Ressalta que, mesmo em nível interno, são poucos os casos em que as estruturas de descentralização regional e local, e correspondentes poderes de decisão, sejam suficientemente compatíveis para facilitar as negociações entre parceiros e a concertação de estratégias.

Reigado (2002, p.578) procura, também, identificar, resumidamente, os entraves à cooperação:

1. a actual centralização política e administrativa especialmente em Portugal; 2. o quase monopólio da Administração Central em matéria de relações exteriores; 3. a divergência na repartição de competências de um lado e de outro da fronteira; 4. a inexistência de estruturas institucionais vocacionadas e com experiência para a cooperação transfronteiriça. (grifos no original)

Para este autor, há, ainda, as “fronteiras culturais e linguísticas”, dado que a formação de nações independentes tem por base a diversificação de culturas e, por vezes, de línguas ou dialetos. Ademais, as regiões de fronteira, em geral afastadas dos grandes centros urbanos, são marcadas por traços de cultura popular. Estes se traduzem em determinados comportamentos da população, marcados pela ausência ou fraqueza de fluxos informativos. A superação de tal obstáculo não pode ser encarada separadamente daqueles de natureza econômica, social, desportiva, científica e tecnológica, exigindo, porém, uma atenção particular, por ser mais complexo e mais longo (REIGADO, 2002).

Por fim, Reigado (2002, p.582) lembra das barreiras de ordem orçamentária, calcadas na “ausência de rubricas orçamentais especificamente transfronteiriças; ausência de orçamentos comuns transfronteiriços e problemas formais no caso de co-financiamentos transfronteiriços”.

Outros obstáculos à cooperação transfronteiriça citados pelo autor (2002, p.590) são:

[...] níveis e ritmos de desenvolvimento desiguais; fragilidade das relações entre organizações empresariais; problemas de integração no mercado de trabalho; não aproveitamento conjunto de recursos complementares existentes de um e de outro lado da fronteira; intercâmbio comercial entre ambas as zonas realiza-se com produtos dos mesmos ramos produtivos, ainda que cada uma tenha uma certa especialização em termos de exportação.

Concluindo, Reigado (2002, p.593) entende que “Para além disso, para que a cooperação transfronteiriça seja uma realidade é necessário a criação de uma estrutura organizacional transfronteiriça, que garanta a eficácia e continuidade dessa mesma cooperação” (grifos no original). Razão pela qual se buscou, no contato com os agentes desse processo, acesso aos Projetos concebidos com este propósito, e para esta região, dos quais participem a qualquer título, como subsídio para a proposta constante da presente Tese.

Antes, porém, de adentrar às iniciativas propriamente ditas, torna-se indispensável uma breve caracterização desta fronteira, em termos econômicos, já que é a partir desse setor que se consolida a UE.

## 2.2 Atividades econômicas na fronteira luso-espanhola

Inicialmente, cabe esclarecer que se optou por não apenas elencar, por ramos/setores, as atividades econômicas desenvolvidas ao longo da fronteira portuguesa com a Espanha, bem como revelar meras estatísticas de evolução espacial da produção neste território. Isto corresponderia a valorizar sobremaneira números, como o Produto Interno Bruto (PIB), que, no agregado da região, em muito distorcem o que de fato nela se passa, em termos de crescimento/desenvolvimento. Optou-se por desdobrar esta primeira etapa em uma parte considerada mais quantitativa e outra, na sequência, mais qualitativa.

Antes de abordar, porém, a espacialidade das atividades econômicas na fronteira Portugal/Espanha, cumpre informar acerca da divisão territorial padrão, da União Européia, para efeitos de Planejamento, chamadas Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTs). As NUTs se dividem em três tipos, conforme a escala sob análise, ou seja: NUTs I – Portugal Continental e Territórios Insulares, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores; NUTs II – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira; e, NUTs III – Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega, Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira, Dão-Lafões, Médio Tejo, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Serra da Estrela, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Alentejo Central, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Lezíria do Tejo, Algarve, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores.

Assim, começando do norte para o sul, busca-se reproduzir a dinâmica econômica da fronteira Portugal/Espanha, através de uma síntese de suas cinco sub-regiões, a saber: Norte/Galiza, Norte/Castilla y León, Centro/Castilla y León, Centro/Alentejo/Extremadura e Alentejo/Algarve/Andalucía. Para tanto, fez-se um breve apanhado acerca da estrutura econômica da região, com base no que foi denominado “Caracterização da Zona Transfronteiriça”, por Sub-regiões, nos trabalhos técnicos desenvolvidos com vistas à busca de fundos da União Européia. De modo mais específico utilizou-se o Documento de Programação Única

---

INTERREG III 2000-2006, buscando sua atualização, conforme as informações constantes de estudos do Instituto Nacional de Estatística, para 2007.

Ainda que abordadas do ponto de vista de sub-regiões, a caracterização das áreas fronteiriças entre Portugal e Espanha, com vistas ao planejamento da cooperação transfronteiriça, apresenta-se ainda de forma bastante setorializada, o que não prejudica sobremaneira esta análise. Primeiro, porque a proposta aqui é tratar do tema em dois momentos, estrutural/funcional ou quantitativo/qualitativo, que podem muito bem corresponder a setorial/territorial, na expectativa deste trabalho. Também, porque a postura adotada pelos profissionais de políticas públicas, no sentido da abordagem das questões econômicas, quase que unanimemente do ponto de vista setorial, não deve, por si só, ser criticada; mas, sim, advertida de que não logrará resultados sequer razoáveis, se não for acompanhada de uma síntese que inclua, necessariamente, a expressão espacial da distribuição dos recursos nacionais, materiais e humanos, e, se não tiver um caráter meramente didático, em termos de registro e exposição.

### 2.2.1 Unidade Territorial Norte/Galiza

Corroborando e antecipando observações constantes da etapa seguinte, denominada: Do funcionamento das atividades econômicas na Zona de fronteira Portugal/Espanha. Com relação às regiões de fronteira em geral, é o setor primário que aparece como forte representante da economia nesta subregião, com exceção de sua porção mais a oeste (litoral), onde se constata a presença de indústrias (secundário). Já as atividades terciárias, especialmente as mais elevadas e não associadas aos serviços públicos, apresentam menor desempenho em termos de emprego. Porém, na comparação entre Portugal e Espanha, a análise intrarregional revela maior peso relativo da indústria e menor terciarização naquele; e, maior incidência de empregos, seguida dos serviços em geral, na agropecuária, o que pode ser justificado em função dos níveis salariais mais baixos no primeiro, já que a estrutura do secundário na segunda se apresenta mais robusta.



Adentrando mesmo aos ramos industriais, verifica-se no lado português a presença de atividades ligadas ao têxtil, vestuário, couro e calçados. Podem ser consideradas como tradicionais, agora acompanhadas da indústria de eletroeletrônicos e de transporte, ainda como emergente. Já na Espanha, são predominantes os ramos de alimentação e bebidas, material de transporte, de construção e maquinaria. Esta comparação entre os países fica ainda mais visível quando se constata que as exportações portuguesas possuem menor valor agregado (têxteis e calçados) em relação às espanholas (automóveis e setor naval). Por fim, o turismo é apontado como um potencial a ser explorado, conjuntamente, dado o patrimônio natural constituído por áreas de conservação ambiental que não encontram limites nas fronteiras nacionais dos dois países.

### 2.2.2 Unidade Territorial Norte/Castilla y León

Da mesma forma que para a subregião já descrita, aqui, também se antecipa e confirma mais uma das características gerais das zonas de fronteira, qual seja, a baixa densidade demográfica, fator condicionante das atividades econômicas, *in casu*, agravado pelas formas mais tradicionais de produção e aproveitamento dos recursos locais. Os habitantes da subregião são predominantemente inativos, mulheres e aposentados, e o potencial de ativos se ressentem das constantes emigrações e do forte envelhecimento populacional.

Quanto às atividades propriamente ditas, considerada a ocupação da mão-de-obra, são, sobejamente, de natureza terciária, seguidas da indústria e construção civil e da produção primária. Do ponto de vista do PIB, apresenta uma base mais diversificada, onde as atividades agrícolas tradicionais (culturas de trigo, cevada, centeio, vinha, oliveira e frutas) se somam às da pecuária (suínos e bovinos, e recuperação da ovinocultura), fortemente condicionadas pelas reduzidas dimensões das áreas existentes, ainda que a exploração de raças autóctones apresente-se como de interesse para o futuro.

A manufatura industrial mantém relevância produtiva, mesmo assentada em uma débil estrutura industrial, com foco num reduzido número de atividades: construção (obras públicas e mercado residencial), energia (25 centrais hidrelétricas instaladas, para exportação), alimentação (queijos, farinhas, embutidos, presuntos, castanhas, azeite e amêndoas) e bebidas (vinho do Porto) e atividades extrativas (pedras ornamentais, como xisto e granito, além de minerais como feldspato, talco, ouro e prata).

Por fim, os serviços públicos, administrativos, educativos e de saúde, considerados não muito evoluídos, em razão da dispersão e ruralização da população, que impedem a consolidação de estruturas comerciais modernas, são complementados pelo turismo e hotelaria.

### 2.2.3 Unidade Territorial Centro/Castilla y León

Em termos gerais, esta subregião pode ser classificada como desenvolvida, em que pese a importância da produção primária, e a forte presença de serviços tidos por tradicionais, assim considerados em função da ocorrência de menor valor agregado. Esta classificação pode ser explicada pela presença de um centro urbano de porte, como Salamanca, que concentra em torno de 50% da população total.

Na Beira Interior, a produção de, vinha, frutas, cereais, azeite e batata, vem perdendo peso, em face de fatores orográficos e climáticos, ao mesmo tempo em que emerge o interesse pela madeira, em razão da presença de florestas, e pela exploração de recursos hídricos. No lado espanhol (Salamanca) as dificuldades decorrem da convivência entre latifúndio de amplas zonas da *peneplanície*<sup>14</sup> com o minifúndio das serras e o *regadio*<sup>15</sup>, onde o agricultor não conhece o *emparcelamento*<sup>16</sup> e nem técnicas mais modernas de produção.

---

<sup>14</sup> Erosão.

<sup>15</sup> Modalidade de irrigação.

<sup>16</sup> Chama-se emparcelamento o conjunto de operações de remodelação predial destinadas a pôr termo à fragmentação e dispersão dos prédios rústicos pertencentes ao mesmo titular, com o fim de melhorar as condições técnicas e econômicas da exploração agrícola.

A pecuária para corte, por seu turno, apresenta-se bastante competitiva, seja na produção de bovinos e suínos como na de ovinos, havendo mesmo a prospecção de que, no futuro, a especialização em raças autóctones se apresente como um diferencial a buscar.

Do ponto de vista do setor secundário, porém, é flagrante a debilidade da fronteira. Seja em razão do peso relativo em termos de valor agregado, seja pela pouca geração de postos de trabalho, ou, ainda, em função do tipo da indústria instalada. Sucede-se, por ordem de importância, o segmento agro-alimentar, o têxtil e o de extração/beneficiamento de granitos, sem contar a construção civil, esta, porém, mais concentrada na área de influência de Salamanca.

Já o terciário tem foco nos serviços públicos, sendo incipiente aqueles de maior qualificação, destinados às empresas, por exemplo, e as empresas que atuam no segmento de comércio e hotelaria são predominantemente familiares, revelando-se o turismo como um setor em potencial a ser desenvolvido, em razão das características naturais e culturais da zona.

#### 2.2.4 Unidade Territorial Centro/Alentejo/Extremadura

Os dados colhidos nesta subregião, e tratados com vistas à elaboração de um retrato da dinâmica econômica e do mercado de trabalho, revelam um *continuum* em termos de estrutura e funcionamento deste espaço. Não se apresenta, assim, distinta da anterior, sendo que se justifica a sua abordagem em separado apenas pelo fato de o estudo ter sido elaborado com base na contiguidade territorial de unidades político-administrativas limítrofes entre Portugal e Espanha.

Por óbvio que, no detalhe dos números, há diferenças a considerar, em especial, para efeitos de análise e planejamento a que o trabalho de referência se propôs. Mas, é suficiente a constatação de extrema similaridade macroeconômica, como panorama mais geral da caracterização e desempenho das subregiões.

## 2.2.5 Unidade Territorial Alentejo/Algarve/Andalucía

Por fim, a subregião mais ao sul, que encerra a raia ibérica, se distingue das demais, e, mesmo do restante dos territórios nacionais respectivos, por ter assumido, historicamente, uma condição economicamente periférica, já que se especializou na produção de matérias-primas para o mercado externo (produtos minerais, agrícolas e pesqueiros), com escasso dinamismo empresarial e tecido industrial. Destaca-se apenas um pólo, localizado em Huelva (Palos de la Frontera), que atua na área de petróleo, químicos e extrativismo, destacando-se, também, a produção de papel e a transformação da cortiça, em face do nível superior de especialização, não só em relação à Península Ibérica, mas, também, à União Europeia.

Por outro lado, apresenta uma dinâmica de natureza expansiva, no litoral, baseada no turismo e na agricultura. Do lado espanhol, a criação e a chegada de cooperativas e grandes empresas agro-alimentares voltadas para a exportação, que têm na laranja e no morango os seus produtos mais emblemáticos, permitiu desenvolver novas técnicas aplicadas aos processos produtivos, com a adição local de valor agregado.

A atividade turística tem se beneficiado da localização, fruto da qualidade ambiental da zona litorânea, e mesmo no interior, onde se apresenta como um elemento dinamizador das economias locais, através do turismo cultural e ambiental.

Também a construção civil aí se beneficia, de maneira bastante singular com relação ao restante dos territórios nacionais, em que pese a sazonalidade que se verifica em termos de demanda de mão-de-obra para as demais atividades componentes da cadeia produtiva do turismo.

Por seu turno, os segmentos considerados tradicionais apresentam franco declínio, conforme Documento de Programação Única INTERREG III 2000-2006<sup>17</sup>:

[...] por falta de competitividade no actual quadro da economia global (actividade mineira, agricultura extensiva e pescas), pelas restrições de acesso às zonas tradicionais de actividade (costa marroquina no caso das pescas), pela baixa produtividade (agricultura tradicional) ou por crises no sector de são dependentes (indústria conserveira). (sic)

As expectativas, porém, apontam para uma melhoria estrutural na Região do Algarve, traduzida em maior dinamismo das indústrias associadas à exploração de economias de escala, pesquisa e desenvolvimento, e na diferenciação de produtos, entre eles, papel, artes gráficas e metal-mecânica ligeira.

Finalmente, no terciário, constata-se uma forte concentração na faixa litorânea, em razão da considerável presença do turismo e da conseqüente urbanização por este provocada. Daí, também, decorre a relevância da prestação de serviços logísticos, como em portos, aeroportos e empresas de transportes, sendo os serviços públicos e o comércio os subsectores de maior importância, atividades às quais se soma a hotelaria, na faixa costeira. Porém, a forte sazonalidade do setor turístico, leva a períodos de retração da demanda por mão-de-obra, de regra jovem, o que explica o nível global de desemprego de ambos os lados da fronteira.

Conhecida a estrutura, ainda que superficialmente, passa-se ao funcionamento da economia na fronteira intra-ibérica.

Efetivamente, não se logrou encontrar número considerável de obras abordando especificamente “atividades econômicas em zonas de fronteira entre Portugal e Espanha”, como proposto, circunstância atribuída, em parte, à relativização que esta categoria espacial sofre a partir da adesão de ambos os países à UE, como ensina Lourenço (1998, p.263):

Apesar de tradicionalmente as fronteiras terem sido lugares de conflito de interesses, actualmente existe uma tendência para a harmonização desses mesmos conflitos. Para a cooperação entre países vizinhos ou mesmo para

---

<sup>17</sup> Documento de Programação Única INTERREG III 2000-2006, p.52. Disponível em: <[http://www. \(completar\)](http://www. (completar))>. Acesso em 15 jun. 2009.

---

a criação de grandes espaços económicos, sociais e monetários, onde, através da abolição das fronteiras legais entre Estados, a livre circulação de pessoas e bens venha a ser perfeita.

Porém, não se pode deixar de notar a pouca incidência de investigação, acerca do tema, revelada pela busca em serviços de documentação de outras instituições, ao longo dos meses. Tal fato, de certa forma, é corroborado por Gerry (1998), quando manifesta sua preocupação não só com o abandono destas regiões, profundamente rurais e, pois, marginalizadas no que diz respeito à formulação de políticas públicas, quanto no que tange à investigação científica, esta, aliás, condição para aquelas.

Assim, pesquisou-se em fontes que tratam especificamente de um dos temas-chave, atividade econômica ou zona de fronteira. Foram analisados trabalhos na área de Geografia e Economia, consultados via dados estatísticos produzidos, por exemplo, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), de Portugal. Também, realizou-se o cruzamento de ambos, por meio do contato com entidades envolvidas no planejamento e execução de instrumentos de cooperação transfronteiriça.

Desta forma, a presente Seção, nesse tópico tem como área de interesse a porção conhecida como “raia de Portugal”, face oriental do território português, composta pelas NUTs III, fronteiriças com a Espanha, assim denominadas: Minho-Lima, Cávado, Douro, Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve, as quais, somadas, correspondem a aproximadamente 54,6% do território português (50.199,3 km<sup>2</sup>), sendo que a população aí residente não ultrapassa os 20,4% do total dos habitantes de Portugal, conforme Medeiros (2001, p.104).

A princípio, procurou-se ter contato com uma breve evolução histórica, em termos de caracterização da região, em autores clássicos, como é o caso de Orlando Ribeiro e Hermann Lautensach, com sua Geografia de Portugal, Volume IV: A vida econômica e social, ainda do início do Século XX. Esta obra mereceu comentários e atualização de Suzanne Duveau, em reedição por parte de Edições João Sá da Costa, de Lisboa, em 1987. Para esta autora, a raia evoluiu de uma “fronteira de agressão”, ou mesmo “viva”, para uma “fronteira de equilíbrio”,

apresentando-se, por vezes, como uma “fronteira morta” ou “de estagnação”. Deste modo, Portugal, como um todo, constitui-se em um território fronteiriço, já que nenhuma localidade dista mais do que 80 quilômetros da margem oceânica ou da Espanha. Por tal razão, quando o aparato de integração faz reduzir o interesse no contrabando na fronteira terrestre, é a porção atlântica que vai merecer a atenção das autoridades.

Esta mesma constatação acerca de um provável aumento na fronteira marítima, das atividades de contrabando, futuramente abandonadas nas fronteiras terrestres com a Espanha, em função da adesão à UE, se vê em Lourenço (1998, p.273), mas, aqui, numa perspectiva que coloca em xeque a própria integração:

Com a abertura das fronteiras, as freguesias/municípios raianos perderam muitos serviços e negócios (menos viajantes, logo menos vendas e menos dinheiro). No caso particular do Conselho de Sabugal, a eliminação da fronteira (principalmente para as freguesias fronteiriças onde o contrabando desempenhava um papel essencial na vida das populações) contribuiu para acentuar o envelhecimento populacional aí verificado, pois uma grande parte dos jovens teve de partir para outras regiões à procura de emprego, já que sua principal fonte de rendimentos – o contrabando – deixou de ser rentável.

Não se quer com isso fazer apologia ao crime, mas, meramente constatar que esta economia informal é que, de alguma forma, vinha sustentando os frágeis índices socioeconômicos de regiões como estas, que se apresentam ainda mais débeis com a sua supressão, sem um planejamento prévio que considere tais particularidades.

Por certo que a queda das barreiras, e suas respectivas estruturas físico-territoriais, trouxeram, num primeiro momento, grandes vantagens econômicas apenas para o capital, cuja detenção e, pois, circulação, está longe destes lugares, nas metrópoles. Mas, como visto, embora não seja fácil mensurar, tem reflexos desastrosos em nível local. A necessidade de deslocamento dos mais jovens em procura por trabalho/renda e o envelhecimento da população, dentre outros, implicam em abandono destes núcleos urbanos por parte de funcionários públicos e de suas famílias, com graves consequências para a sua economia. Também contribui para isto a supressão das próprias instituições públicas típicas da fronteira, como Aduana, Imigração, Vigilância Sanitária, Polícia, dentre outras. Diz-se “num

primeiro momento”, porque os processos de integração são, de regra, originalmente de natureza econômica, para só depois se contemplarem iniciativas nas áreas sociais, culturais e institucionais.

Mesmo ao final do Século XX, com mais de uma década e meia de adesão à UE, o avanço nas relações bilaterais entre Portugal e Espanha, traduzidos por uma série de instrumentos político-jurídicos, ainda não se expressava no nível material. A fronteira parecia continuar pouco permeável, em franco prejuízo, seja para Portugal como um todo, em face de sua condição de país “encravado” no Atlântico, seja para as populações fronteiriças, em razão do acesso mais facilitado, em termos de distância, a determinados serviços espanhóis (MEDEIROS, 2000). Ocorre que toda e qualquer comunicação terrestre, entre Portugal e outro Estado europeu, passa pelo acesso ao território espanhol, dada a condição de país encravado, situação que apenas se reverte com a adesão das nações da Península Ibérica à UE.

Porém, passada o que Soares (2007) denominou a “fase euro-entusiasta”, mais precisamente em 2000, ocorreu a conferência intergovernamental que preparou a reforma do sistema institucional da União. Em vista do alargamento aos países do leste europeu, se, de um lado, renovam-se as esperanças do fim das fronteiras, de outro, se lamenta o fato de que, com isso, possa ocorrer nestas zonas, perda de oportunidades nos setores comercial e de serviços, como a hotelaria.

Gerry (1998) vai tratar do tema de forma um pouco mais geral, tentando fornecer um panorama, ao mesmo tempo setorial e territorial da economia portuguesa neste período, revelando a ocorrência de uma economia ainda muito focada no que Santos (2004) denominou circuito inferior. Isto por que a economia de fronteira Portugal/Espanha não experimentou a fase de industrialização propiciada pela UE ao espaço europeu como um todo, o que vai caracterizar esta região como uma periferia, onde não há que se falar em uma rede industrial. Antes, é um lugar marcado pela ocorrência de pequenos estabelecimentos, tanto em volume de comercialização quanto em contingente de empregados, negócios familiares tecnologicamente atrasados, produzindo para o mercado local, quase que de subsistência.



Daí, porém, não se pode inferir a ocorrência dos dois circuitos da economia urbana detectados por Santos (2006), já que a coincidência pode ser apenas aparente.

Esta foi outra etapa do presente trabalho que se mostrou de difícil execução, tópico 5.1.3, referente às metodologias de investigação sobre circuitos superior e inferior da economia urbana, ou abordagens equivalentes que dêem conta de demonstrar as relações entre atividades econômicas assim classificadas, segundo Santos (2004). Buscou-se, então, nos estudiosos da Economia Urbana, europeus, especialmente portugueses e espanhóis, alguma teoria sobre a influência da economia na organização espacial do território, que permitisse estabelecer uma relação mínima com a tese do geógrafo brasileiro. Esta tarefa pode ter sido dificultada em razão de que Santos (2004) chegou a tal teoria a partir da análise dos circuitos econômicos em países subdesenvolvidos, o que não é o caso da UE e, pelo menos do ponto de vista teórico-conceitual, dos novos países que a compõem, especialmente, a partir do alargamento inicial do bloco, com a entrada da Grécia, Espanha e Portugal.

Vê-se, então, que a problemática do desenvolvimento está condicionada, não somente pela vocação produtiva setorial como, também, pela escala espacial (nacional, regional e local). Para Gerry (1998, p.287), “Esta diferenciação pode ser útil para efeitos analíticos, mas tem que se ter em consideração que o desenvolvimento só faz sentido em função das pessoas”. A partir desta premissa, da centralidade do elemento humano nos processos de desenvolvimento, debate o autor acerca da matriz “funcionalista” e “territorialista” que, de regra, os informam, traduzidos no desenvolvimento polarizado ou endógeno, respectivamente.

Ao tratar do paradigma territorialista, o autor retoma, então, o modelo de desenvolvimento endógeno, que Cruz (1999, p.18) afirma ser:

Dos modelos de desenvolvimento endógeno, os casos mais interessantes são, sem dúvida, os sistemas produtivos de pequenas empresas territorialmente circunscritos (GAROFOLI, 1994), isto é, os sistemas produtivos locais. Os espaços onde estes sistemas produtivos locais conseguiram reproduzir-se ao longo do tempo caracterizam-se pela importância das pequenas empresas, pela existência de processos de

produção desintegrados e de desenvolvimento difuso e pela inexistência de processos intensos de urbanização. Verifica-se a convivência de um conjunto de pequenas empresas e de uma malha urbana constituída por cidades médias e pequenas, assente numa estrutura social articulada, não dicotômica, como acontece nos espaços com grandes empresas e processos de desenvolvimento concentrado.

Esse cenário caracterizador do desenvolvimento endógeno parece muito com aquele verificado nas regiões fronteiriças onde, porém, também se observa uma grande dificuldade, que o mesmo autor (CRUZ, 1999, p.25, 30) revela, nos seguintes termos:

[...] uma condição necessária para o surgimento de uma estratégia de desenvolvimento local é a alteração do quadro institucional existente. Neste sentido, pode considerar-se que as tendências que promovem novas formas de organização do Estado tendem a consolidar e ampliar o sistema de acumulação do capital, com a introdução de novas formas mais flexíveis e menos hierarquizadas territorialmente. [...] Os sistemas produtivos locais estão compostos por um sistema de redes internas que dão lugar a multiplicidade de mercados internos, nos quais se verificam relações de cooperação e de concorrência entre as empresas (PIORE; SABEL, 1984). Portanto, uma característica importante dos sistemas produtivos locais que convém pôr em destaque é o equilíbrio entre cooperação e concorrência.

Por fim, Lourenço (1998, p.289) adentra à tese da “complementariedade” entre os diferentes paradigmas:

Embora as duas abordagens, funcionalista e territorialista, sejam divergentes, não impedem que na prática coexistam, como Barquero mostra para o caso de Espanha. Em Portugal, Mergulhão (1997, p.149) defende a tese que ‘é inevitável a existência de uma certa complementariedade entre impulsos endógenos e exógenos, para se conseguir melhorar a qualidade de vida das populações.’ Constatámos também que o modelo vigente com maior aceitação nos meios académicos era o funcionalista, dado ser uma abordagem ‘de cima para baixo’, facilmente aplicável na política sectorial e com a ‘esperança’ que se difundisse a todo o sistema espacial. Todavia, o modelo apresentou sinais de saturação depois de ter eclodido a crise económica nos anos 70 e 80, e daí a necessidade de novas abordagens e conceitos sobre a reestruturação produtiva e desenvolvimento local, relacionados com o modelo territorialista, para os quais pareciam prometer fazer melhor.

O resultado desta proposta parece corresponder a uma nova espécie do género que, no Brasil, se denomina Arranjo Produtivo Local (APL), equivalente ao clássico “sistema produtivo local”. Tem sido indicado como alternativa de desenvolvimento para as regiões fronteiriças, mais especificamente no caso das

idades gêmeas, no marco da reestruturação do PDFF. Tais arranjos, porém, no caso do Brasil, são manejados por agentes do circuito superior da economia urbana.

Tal articulação, assim, não atende à proposta de Santos (2004, p.370), em termos de solução para a dialética existente entre os circuitos superior e inferior da economia urbana, conforme, qual seja:

[...] encontrar as formas de relações entre os dois circuitos capazes de abrir uma comunicação entre ambos e, ao mesmo tempo, melhorar a situação dos indivíduos atualmente envolvidos no circuito inferior, transformando este último para melhorar sua produtividade. Essa solução deverá provocar uma organização do espaço mais capaz de favorecer a redistribuição dos recursos nacionais e, ao mesmo tempo, uma organização da produção que autorize uma distribuição mais equitativa dos recursos e dos homens no espaço. As duas soluções são necessariamente interligadas.

A solução, porém, no caso específico de aglomerados urbanos transfronteiriços que parece já vir sendo implementada, na prática, com bons resultados em nível de geração de emprego/renda, tem por protagonista o Estado, enquanto agente dipensor, no território, de equipamentos voltados ao circuito inferior.

Isto porque, para autores mais conservadores, não há como falar-se em desenvolvimento sem crescimento, máxima a respeito da qual nos adverte Lopes (1986, p.600), ao colocar:

Claro que o desenvolvimento não pode aferir-se apenas pela capitação do produto e seu crescimento, com eles sendo necessário analisar, pelo menos, a maneira mais ou menos equilibrada como a distribuição acontece. É matéria adquirida, de resto, que o crescimento é inimigo potencial do equilíbrio na distribuição, sobretudo quando entregue a si mesmo, e particularmente quando arvorado em objectivo, porque ao crescimento/objectivo é útil tirar partido das desigualdades, designadamente das desigualdades regionais, para explorar economias de localização associadas a recursos, ou economias de aglomeração associadas às concentrações populacionais, ou outras economias externas associadas a maiores densidades de equipamentos e de infra-estruturas, até no sentido de explorar velhos conceitos de economias de escala – tudo podendo conjugar-se em efeitos desequilibrantes cumulativos dificilmente refreáveis uma vez criados. Por isso se sustenta que ao desenvolvimento não serve qualquer crescimento, nem um crescimento localizado onde quer que seja, mas apenas o que venha a criar acesso, directa ou indirectamente, aos bens e serviços que hão-de satisfazer as necessidades essenciais das gentes onde estão.

Retomando a experiência acima referida, ainda que a mesma tenha apresentado, inicialmente, problemas de natureza institucional, o autor nos revela que:

Nas zonas de fronteira, a ameaça de guerra, ao longo dos tempos, levou ao despovoamento em direcção a zonas distantes e protegidas, à diminuição de actividade económica em todos os sectores, com excepção do comércio ilegal, que servia de elo de ligação entre as populações de ambos os lados da fronteira. Estão patentes ao longo da fronteira Hispano-Lusa, e em particular na Raia Central, estes elementos que tiveram e têm repercussões nefastas no desenvolvimento sócio-económico, cultural, nas infra-estruturas e no nível de vida das populações fronteiriças (LOPES, 1986, p.303).

Em artigo, ainda no prelo, intitulado provisoriamente Complementariedade para competir, Miguel Pazos Otón, Paula Cristina Remoaldo e Elsa Pacheco, pesquisadores que colaboram com a associação Eixo Atlântico de Cidades do Noroeste Peninsular, com sede em Vigo (Galícia/Espanha), abordam a relação entre atividade econômica e território, especialmente naqueles marcados por relações transfronteiriças, nos seguintes termos:

*No ámbito conxunto da Eurorrexión, a posibilidade da complementariedade debe vir da man sobre todo da cooperación transfronteiriza. Ata o momento a presenza de dous estados diferentes ten sido un claro obstáculo para o aproveitamento de sinerxias comúns. No momento actual a iniciativa pública xa considera a dimensión transfronteiriza como algo inevitable e como o lóxico escenario dentro da planificación territorial. Isto pode verse en aspectos como a dotación de solo industrial en espazos de fronteira, do que é un bo exemplo a Plataforma Loxística Salvaterra-As Neves. Situada en municipios da raia, actuará como centro loxístico do porto de Vigo pero tamén como centro de distribución dunha grande parte do Norte de Portugal (p.5).*

Planejamento conjunto, então, passa a ser a estratégia para desenvolver a região como um todo, restando pois, a tarefa de efetivá-lo, o que dependerá de arranjos institucionais que transcendam o caráter internacional que pauta as tradicionais relações entre Estados, como a seguir se verá.

### 2.3 Projetos de integração transfronteiriça Portugal/Espanha

É recente a história de cooperação na Península Ibérica, o que pode ser atribuído a um passado de grandes disputas nos domínios coloniais, em especial na América, que fizeram a fama e o poder de Portugal e Espanha.

Segundo Reigado (2002, p.589):

A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha institucionalizou-se em 1976 com a criação das Comissões Internacionais de Limites, sendo reafirmada no Tratado de Cooperação entre Portugal e Espanha, em 1977. Mais tarde, em 1979, foi criada a Comissão Mista Luso-Espanhola de Ordenamento do Território e Meio Ambiente.

Mas a preocupação com o desenvolvimento da fronteira luso-espanhola só se colocou com mais acuidade com a entrada dos dois países ibéricos na Comunidade Europeia, que conduziu a que se agudizassem as disparidades regionais no seu interior. Esta preocupação é simultaneamente quantitativa e qualitativa, pois é o espaço fronteiriço mais extenso da Comunidade e o de mais elevado nível de subdesenvolvimento.

De facto, em geral, a zona fronteiriça de Portugal e Espanha é qualificada como desfavorecida e deprimida, constituindo um território periférico e afastado dos grandes centros de actividade económica e de decisão política.

Foi somente com a criação da iniciativa INTERREG que a comunidade assumiu a prioridade de desenvolver as zonas fronteiriças e estimular a cooperação transfronteiriça entre populações vizinhas separadas durante séculos.

Alargando o espectro de análise para a UE, Lopes (1993) noticia a existência de experiências um pouco anteriores, em termos de cooperação transfronteiriça. É o caso da Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), fundada ainda em 1971, por entidades da região do Reno, bem como a Assembléia das Regiões do Reno (ARE), criada em 1985, além do Centro Europeu de Desenvolvimento Regional (CEDRE), desse mesmo ano.

Por dois motivos, é singular que nesta época surja o primeiro instrumento binacional voltado à superação do secular afastamento entre Portugal e Espanha, qual seja o Tratado de Cooperação e Amizade entre Portugal e Espanha, firmado em 1977: primeiro, porque ambos saem de regimes políticos de exceção que alimentaram quase meio século de desconfianças mútuas; depois, porque tal se dá

no período que medeia a submissão da candidatura e a efetiva adesão dos mesmos à UE.

Ainda assim, o que se observa quanto às relações bilaterais entre tais países, desde então, é uma verdadeira escassez de instrumentos político-diplomáticos de cooperação. Seja porque, com a evolução do bloco, de mera Comunidade Econômica para verdadeira União Política, é no âmbito destas que os atos passam a ser celebrados, seja porque, pelo mesmo motivo, as fronteiras dos Estados nacionais passam a ter importância apenas relativa numa série de temáticas. Exemplos disso são aqueles referentes à matéria comercial e aduaneira, indispensáveis para as relações intergovernamentais anteriores à criação da UE.

Segmento bastante sensível, conforme teor do número de documentos desde então elaborados, é o da segurança pública, sendo recorrentes os diplomas que abordam a cooperação em matéria judicial, policial e nuclear. Aqui, porém, parece haver certo paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que se proclama o fim das fronteiras na antiga concepção de “isolamento” e “proteção” do território, se reforça o aspecto “segurança”, a ela historicamente ligado.

Debruçando-se sobre o caso de Portugal-Espanha, é Lourenço (1998, p.261), quem aponta, ainda, uma outra forma de ver a fronteira. É aquela das populações locais que, se não diverge de todo de sua concepção e funcionamento, por parte do Estados nacionais, acrescenta algo, porém, só visível no dia a dia da vida na raia:

Portugal e Espanha, países vizinhos e peninsulares, viveram durante séculos de costas voltadas e com um elevado grau de desconhecimento mútuo. A fronteira entre os dois países constituía um obstáculo quase intransponível, ignorando-se que de ambos os lados existia uma cultura com raízes comuns, assim como interesses e valores semelhantes. Se a nível global dos dois países este facto parece incontestável, a nível local, nestas regiões de fronteira, nunca foi ignorado, contribuindo para o aproximar das populações e para o estabelecimento de uma *cumplicidade* bastante significativa, principalmente em termos comerciais, apesar de sua ilegalidade.

Na tentativa de minimizar os efeitos desta miopia estatal com relação a estes espaços, surge uma série de iniciativas institucionais de cooperação transfronteiriça,

no âmbito da UE, que lhes vêm proporcionando melhores índices de qualidade de vida.

Todavia, tal não se deu sem antes enfrentar um período de transição, em que os programas e projetos eram visivelmente fronteiriços. Isto não parece de todo negativo, pois, serviu para diminuir as assimetrias em termos de infraestrutura básica e dos equipamentos sociais, indispensáveis ao sucesso de processos de desenvolvimento. Percebe-se estarem carentes de uma cultura de confiança, que desfaça a memória coletiva que incorpora a idéia de que a autonomia nacional se constrói, historicamente, contra os países vizinhos, como bem pode ser visto na Introdução ao Documento Único de Programação INTERREG III 2000-2006, em seu subitem 1.1. “a”.

Conforme Medeiros (2000) quase 75% da verba comunitária destinada a Portugal, por ocasião do Programa Operacional de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças, em 1989, foi utilizado na abertura e melhoramento de infraestrutura de articulação (basicamente estradas), tendo-se destinado recursos significativos, também, para a conclusão de redes de energia (transporte de gás natural).

Assim, o Programa Operacional de Cooperação Territorial-Transfronteiriça (Portugal-Espanha), já referido, e aprovado como integrante do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), é o quarto de uma série consecutiva de programas de cooperação transfronteiriça entre ambos os países no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG, nos períodos de 1990-1993, 1994-1999 e 2000-2006.

Esta nova perspectiva marca uma mudança substancial nos objetivos globais do programa, face aos anteriores, porquanto se orienta, sobretudo, para a melhoria da conectividade e das infra-estruturas básicas das zonas fronteiriças e para a definição de uma nova abordagem, que visa aumentar a competitividade, fomentar o emprego e reforçar a integração socioeconômica e institucional nas regiões fronteiriças.

A tendência estabelecida ao longo dos sucessivos programas fez surgir um novo tipo de cooperação transfronteiriça no atual período, que se destina principalmente a: reforçar a componente imaterial das intervenções; ampliar a participação dos intervenientes no processo de cooperação; intensificar a cooperação em todas as fases de elaboração das intervenções (concepção, desenvolvimento e realização, gestão conjunta); e, desenvolver as estruturas conjuntas de cooperação.

Os Planos setoriais/territoriais de desenvolvimento são elaborados e executados, em nível nacional, pelas Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR), divididas de acordo com o agrupamento de municípios portugueses, por região (NUT II), do ponto de vista geográfico e não político, já que esta categoria não se encontra institucionalmente estabelecida no denominado Portugal Continental.

As CCDR são organismos desconcentrados, dependentes do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Foram criadas em maio de 2003, depois da fusão das antigas CCR, criadas nos anos 1980, com as Direções Regionais de Ambiente e Ordenamento do Território. Cabe às CCDR, essencialmente, o planeamento e o desenvolvimento regional, a gestão dos projetos contemplados com recursos oriundos dos Fundos Comunitários, o apoio e a tutela sobre as autarquias locais em diversos domínios, além do ordenamento do território e do ambiente natural.

O Presidente deste organismo é escolhido pelo Governo, entre um máximo de três nomes indicados pelo Conselho Regional (órgão que integra os presidentes dos municípios abrangidos pela CCDR), representantes das regiões de turismo, das universidades e dos empresários, dentre outros. Já o mandato é de três anos, sendo a função do presidente equiparada a de “Diretor-geral”, e tratando-se de um cargo de natureza política (de confiança), a mudança de governo pode trazer alterações.

Em entrevista ao Jornal de Leiria, edição de Abril de 2004, Paulo Pereira Coelho, ex-presidente da CCDR-Coimbra, e ex-secretário de Estado, lembra que, sem poder decisório, a CCDR:



[...] não é uma instituição que sirva para dialogar com a população em geral. [...] Somos um organismo cujos clientes, entre aspas, são as autarquias, instituições públicas e algumas privadas. [...] O público não conhece a CCDR, nem tem de conhecer.

Já o presidente da CCDR-LVT adota uma postura diferente, talvez fruto dos projetos que se desenhavam para as regiões do país, com o então novo governo socialista. Dizia Fonseca Ferreira, à época, que a CCDR-LVT “é uma instituição opaca e com uma sigla arrevesada” e que “precisa se comunicar mais”. Daí o lançamento de uma revista para falar daquela região nas áreas do ambiente, ordenamento, administração local e planejamento estratégico.

Privadas de poder descentralizado efetivo (capacidade de decisão a nível regional), as CCDR atuam como serviços desconcentrados do poder central (delegações regionais sem poder de decisão), com estrutura e funcionamento que guardam alguma correspondência com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) gaúchos, onde a regionalização também não tem *status* político-institucional.

De sua parte, as iniciativas estratégicas binacionais, e também comunitárias, antes sob a responsabilidade da Direção Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), com a extinção desta, passaram a ser conduzidas pelo IFDR, muito embora, quase não se verifiquem Planos Estratégicos totalmente isolados em termos territoriais, nacional/binacional. Isto porque, dentro do espectro da UE, são as suas diretivas que pautam as propostas nacionais apresentadas aos órgãos de fomento. Sendo estes, de regra, Fundos setoriais, acabam por induzir à efetivação das propostas, a partir da articulação das atividades produtivas com o espaço regional, que tem nas “fronteiras” uma especial preocupação, em face da necessária integração do elemento humano ali residente como condição de sucesso dos Programas/Projetos propostos.

Assim, dos antigos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), que somaram três edições, passou-se ao QREN, tendo o atual abrangência temporal de 2007 a 2013,

cujo conjunto de propostas constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão econômica e social em Portugal, no período.

A partir das orientações políticas definidas pelo Governo e tomando em consideração as orientações estratégicas e as determinações regulamentares comunitárias, a respectiva elaboração foi coordenada pelo Grupo de Trabalho QREN. Ela também se beneficiou dos resultados de um significativo processo de interação com representantes ministeriais e regionais, que deve ter prosseguimento com vistas ao estabelecimento dos Programas Operacionais, de inúmeras reuniões com agentes públicos e atores privados do processo de desenvolvimento nacional. Da mesma forma, valeu-se dos relevantes estudos de enquadramento e de preparação de cada período de programação e intervenção estrutural comunitária, designadamente os realizados por iniciativa do Observatório do QCA III, com o apoio da Comissão de Gestão do QCA III, normalmente prorrogados.

Assim, o QREN assume como grande desígnio a qualificação dos portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentáveis de desenvolvimento econômico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de busca da igualdade de oportunidades e, em consequência, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

A efetivação destes grandes desígnios estratégicos, indispensável para garantir a superação dos mais significativos obstáculos à consolidação de uma dinâmica sustentável no processo de desenvolvimento econômico, social, e territorial de Portugal, baseia-se nos apoios dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, aos chamados Programas Operacionais que, no período 2007-2013, estarão distribuídos em três grandes Agendas Temáticas: *Agenda para o Potencial Humano* – que congrega o conjunto das intervenções visando à promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do pleno emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de gênero e da cidadania plena. Esta Agenda integra, enquanto principais dimensões de intervenção: Qualificação Inicial, Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, Gestão e Aperfeiçoamento Profissional, Formação Avançada para a

Competitividade, Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa, Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, Promoção da Igualdade de Gênero; *Agenda para os Fatores de Competitividade* – que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes envolvidas da atividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto. Tal conjunto de ações compreende, como principais vetores de intervenção: Estímulos à Produção do Conhecimento e Desenvolvimento Tecnológico, Incentivos à Inovação e Renovação do Modelo Empresarial e do Padrão de Especialização, Instrumentos de Engenharia Financeira para o Financiamento e Partilha de Risco na Inovação, Intervenções Integradas para a Redução dos Custos Públicos de Contexto, Ações Coletivas de Desenvolvimento Empresarial, Estímulos ao Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Redes e Infraestruturas de Apoio à Competitividade Regional e Ações Integradas de Valorização Econômica dos Territórios menos Competitivos; por fim, a *Agenda para a Valorização do Território* que, visando dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infra-estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão econômica e social e territorial. Este rol de iniciativas acolhe como principais domínios de intervenção: Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade, Proteção e Valorização do Ambiente, Política de Cidades e Redes, Infraestruturas e Equipamentos para a Coesão Territorial e Social.

Frise-se que a concretização destas três Agendas Temáticas deve pautar-se, para sua operacionalização, na observância aos princípios orientadores da concentração da seletividade, da viabilidade econômica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitoramento estratégicos, pelos seguintes Programas Operacionais:

Programas Operacionais Temáticos Potencial Humano, Factores de Competitividade e Valorização do Território, co-financiados respectivamente pelo Fundo Social Europeu, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo FEDER e Fundo de Coesão.

Programas Operacionais Regionais do Continente – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve – co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu.

Programas Operacionais de Cooperação Territorial – Transfronteiriça (Portugal-Espanha e Bacia do Mediterrâneo), Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira, Açores, Canárias), Inter-Regional e de Redes de Cooperação Inter-Regional, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

Programas Operacionais de Assistência Técnica, co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo Social Europeu.

Em razão das prioridades estratégicas e operacionais, a execução do QREN e dos respectivos Programas Operacionais está sendo viabilizada pela mobilização de significativos recursos comunitários sendo: diretamente, com cerca de 21,5 bilhões de euros, que assegurarão a concretização de investimentos na economia, na sociedade e no território nacionais; e, indiretamente, com valores da ordem dos 44 bilhões de euros, cuja utilização respeitará a três orientações principais:

Reforço das dotações destinadas à Qualificação dos Recursos Humanos, passando o FSE a representar cerca de 37% do conjunto dos Fundos Estruturais no Continente (cerca de 35,3% dos Fundos estruturais atribuídos a Portugal), aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face ao QCA III – correspondentes a um montante superior a 6 mil milhões de Euros.

Reforço dos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa, que recebe uma dotação superior a 5,5 mil milhões de Euros, envolvendo o PO Temático Factores de Competitividade e os PO Regionais; as correspondentes intervenções, co-financiadas pelo FEDER, passam a representar cerca de 66% deste Fundo Estrutural (aumentando 12 pontos percentuais face a valores equivalentes no QCA III).

Reforço da relevância financeira dos Programas Operacionais Regionais do Continente, exclusivamente co-financiados pelo FEDER, que passam a representar 55% do total de FEDER a mobilizar no Continente, (aumentando em 9 pontos percentuais a sua importância relativa face aos valores equivalentes no QCA III), assinalando-se que a dotação financeira dos PO Regionais das regiões Convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo) aumentará 10% em termos reais face ao valor equivalente do QCA III.

A gestão/execução do QREN, cuja eficácia é indispensável para assegurar a concretização eficiente das prioridades estratégicas e operacionais estabelecidas, tem por base a seguinte estrutura orgânica:

Um órgão de direção política – a Comissão Ministerial de Coordenação do QREN;

Um órgão técnico responsável pela respectiva coordenação e monitorização estratégica;  
Dois órgãos técnicos de coordenação e monitorização financeira do Fundo de Coesão e dos Fundos Estruturais (FSE e FEDER) que, com a Inspeção-Geral de Finanças, exercem também responsabilidades de controlo e auditoria.

Cumprе salientar que, tanto na vigência do QCA, quanto agora, com a emergência do QREN, o Programa cujos objetivos estão mais direcionados ao suprimento e qualificação da infraestrutura e serviços urbanos voltados às zonas transfronteiriças é o chamado INTERREG. Este, acompanhando a história institucional dos instrumentos comunitários de cooperação, teve três edições ao longo daquela primeira modalidade, sem apresentar qualquer solução de continuidade no atual modelo, sendo certo que, dentro da sua estrutura interna, a partir da incidência espacial do Programa, dividida nas vertentes: A – Transfronteiriça; B – Transnacional; e, C – Inter-Regional, tem na primeira aquela que de interesse a seguir descrito.

Conforme já afirmado, na versão I do INTERREG, em que pese não terem sido apresentados projetos propriamente transfronteiriços, mas tão somente “fronteiriços”, tal circunstância revelou-se positiva na medida em que permitiu uma razoável equalização da infraestrutura das cidades de ambos os lados da fronteira Portugal/Espanha, que a edição II veio a concluir.

Já o INTERREG III, na avaliação de organismos com atuação na região, permitiu avançar mais nos objetivos originais da iniciativa, ao contemplar projetos realmente transfronteiriços em áreas nem tão básicas. Portanto, garantiu conquistas em termos de melhoria das condições de vida das populações fronteiriças, em razão de que o nível de cooperação passou, então, a abarcar temas ditos “não materiais”, ou seja, subjetivos (como cultura e identidade), não abandonando de todo a questão infraestrutural como se pode ver da Prioridade 1. Esta, consiste na “Dotação de Infra-Estruturas, ordenamento e desenvolvimento rural no espaço transfronteiriço”, enquanto um de seus quatro grandes Eixos Prioritários. Ou seja, apenas deslocou-se, geograficamente, o espaço de intervenção objetiva, do urbano para o rural, muito provavelmente em razão das alterações que a relação cidade/campo experimentou

nos últimos anos. Ocorre que já não mais se admite restringir o rural à “agropecuária”, sendo mesmo corrente termos como “agroindústria”.

Isto porque há um rearranjo setorial/territorial a ser repensado, enquanto forma de planejamento e intervenção, com vistas à integração e ao desenvolvimento, cuja experiência na eiorregião Norte de Portugal/Galícia será a seguir analisada.

### 2.3.1 A experiência de cooperação Minho (Valença) Galiza (Tui)

A coleta de dados para a realização do Estudo de Caso, demandou a escolha de uma das instituições voltadas à cooperação transfronteiriça, o que não foi fácil, dado que, se se considerar somente aquelas que têm atuação exclusivamente na região objeto do mesmo, Galicia/Norte de Portugal, tem-se algo em torno de uma dezena de entidades, com objetivos diversos e mesmo sedes em locais distintos, além de natureza jurídica, composição e âmbito de atuação bastante variados.

Desta forma, optou-se por uma amostragem a partir de um critério mínimo, através do cruzamento das variáveis “escala espacial” e “institucionalidade”, chegando-se, assim, ao Instituto do Emprego e Formação Profissional/ *European Employment Services* (IEFP/EURES), em razão de seu caráter supranacional, comunitário, e a ausência de um organismos com estas características no MERCOSUL, aspecto já sobejamente apontado como uma das suas fragilidades e, pois, razão de sua pouca efetividade, em termos de interação.

Ademais, trata-se de um ente da UE, cuja atuação permite, além de conhecer a política comunitária europeia, em termos de mobilidade de trabalhadores, identificar quais os setores da economia nesta região se apresentam como potencialmente inovadores. Sem falar no fato de que, sendo o MERCOSUL um processo de integração ainda meramente econômica, e tão somente intergovernamental, padece com a falta de instituições supranacionais, *deficit* este

considerado mesmo um dos maiores entraves ao seu avanço e efetivação, cuja forma de redução e conhecimento da experiência daquele órgão comunitário pode ajudar a indicar ao final da Tese.

Tomando-se as atividades por setor, classificação mais tradicional e básica para aqueles que não têm formação na área, como é o caso do investigador, abordam-se os ramos primário, secundário e terciário, em função do quantitativo de pessoal empregado, e não em volume de produção, ou mesmo de recursos financeiros movimentados, investimento/ faturamento/ arrecadação, já que o órgão consultado dedica-se à colocação de trabalhadores no mercado regional, compreendido pelos municípios fronteiriços de cada um dos países envolvidos.

Assim, na agropecuária, a produção de carne de vaca e de leite, é ainda bastante presente na zona, embora este tenha sofrido um processo de modernização significativo, em termos de mecanização. Já os hortifrutigranjeiros experimentaram uma evolução, da mera subsistência ao abastecimento da população da região, em razão do forte crescimento urbano experimentado pela rede de cidades do entorno. Em termos extrativos, o granito continua a ter lugar no primário local.

Já na indústria, o beneficiamento deste, associado à conserva de peixe e ao segmento têxtil, são atividades de longa data praticadas na região, sem falar na vitivinicultura, tradicionalmente associada às denominações “do Porto” e “Alvarinho”. A construção naval também é representativa no contexto regional.

Por fim, no ramo dos serviços, além do comércio, que historicamente se valeu das “vantagens comparativas”, outrora proporcionadas pelo câmbio, houve sempre um turismo de natureza mais religiosa, ainda que pouco organizado e explorado em termos de planejamento, e mesmo em turismo de verão, em função da proximidade do litoral.

Quanto às atividades ditas “modernizadoras”, esclareça-se que o adjetivo aqui empregado tem o mesmo sentido daquele utilizado por Santos (2004), ou seja, em função não só das novas tecnologias adotadas para o incremento da produção, mas,

também, de certa contemporaneidade de sua emergência, enquanto segmento de peso na economia da região.

Ocorre que, a par de atividades verdadeiramente novas, tem-se aquelas tão somente “renovadas”. Estas últimas, surgem como fruto dos “novos” gostos dos consumidores, também considerados na teoria de Santos (2004), como é o caso do turismo rural, por exemplo, como representante máximo das atividades assim classificadas. Já as primeiras, se revelam extremamente produtivas, a partir do emprego de uma série de técnicas de planejamento, consideradas “modernas”, como é o caso do turismo religioso representado, *in casu*, por Santiago de Compostela que, historicamente tomou a forma de mera “peregrinação”, normalmente individual e, pois, solitária, a um dos santuários católicos mais conhecidos no mundo, e agora vê-se reforçada por verdadeiros planos de *marketing* e logística, a atrair multidões, quase que em procissão.

Desta forma, e adotando o mesmo critério de arrolamento anterior, para as atividades ditas tradicionais, passa-se a tecer breves considerações acerca daquelas chamadas “modernizadoras”. Fazendo jus à postura de Santos (2004) frente ao termo por ele inicialmente adotado, e depois alterado, denominam-se aquelas de “emergentes” ou “inovadoras”, por tratar-se de um segmento realmente novo, como é o caso do turismo rural, por exemplo, e estas, em função da evolução no processo produtivo, em termos da adoção de novas tecnologias, como a nanotecnologia no setor têxtil.

No segmento primário, como antes referido, o que parece mais significativo é certa alteração intra-setorial em termos de importância. Ou seja, o avanço da pecuária vem se verificando a partir da especialização da criação do gado com foco mais no setor leiteiro do que no “de corte”, e seu conseqüente processamento na escala industrial, o que se tratará já no secundário.

Em termos de beneficiamento, tanto a indústria têxtil como a naval vem se apresentando como inovadora, a partir de avançadas técnicas de engenharia, nesse caso através dos navios císmicos, que se somam aos tradicionais cargueiros e *ferrys*, por exemplo; e naquele, por meio do recente Instituto de Nanotecnologia que,



apesar da sede em obras, já se encontra em funcionamento na cidade de Braga, o que em muito vai revitalizar o setor.

Outro ramo tradicional que se renova, é o automotivo, como é o caso da fábrica da CITROEN, em Vigo (Galícia/Espanha), cuja instalação fez surgir no entorno imediato uma série de outras pequenas indústrias fornecedoras de peças e componentes àquilo que hoje, mundialmente, melhor se denomina, e com certa precisão, de montadoras.

Destaca-se, também, uma indústria farmacêutica que, embora já um tanto antiga na zona, pode ser considerada incipiente, do ponto de vista da pequena participação em termos de ocupação da mão-de-obra, já que exige alta qualificação, que as condições gerais das zonas fronteiriças não revelam, em especial, na presença de uma significativa evolução daquilo que atualmente se denomina Biotecnologia.

A indústria do vinho, por seu turno, ganha foros de inovadora, a partir dos tais “novos gostos” dos consumidores: neste caso, poder-se-ia dizer que o consumo de produtos de “grife” atinge as bebidas, sob a forma de “certificados de origem”, internacionalmente reconhecidos. Ou seja, se só se pode chamar de *champagne* aos espumantes oriundos da região de mesmo nome, na França; passa a ser exclusivamente considerado como “do Porto” o vinho que, não apenas observa o processo e composição daqueles assim classificados, mas, que, adicional e condicionalmente, somente lá são produzidos. Tal circunstância se manifesta de maneira bastante promissora em termos econômicos, o que se dá, também, com o chamado “Alvarinho”, vinho cuja produção se estende além das bordas fronteiriças, em ambos os territórios, português e espanhol.

Quanto ao terciário mais característico, o comércio, se, de um lado perde de forma localizada na zona de fronteira, ganha em escala com certa estruturação da rede urbana. Já os serviços, antes mais voltados à construção civil, fruto daquele mesmo *boom* urbano, passam a ter mais visibilidade com o turismo, que vem sendo apontado por quase a unanimidade dos *policymakers*, como um segmento extremamente promissor na região. Isto porque, alia alguns fatores: espaços

ambientalmente qualificados e protegidos, que experimentam um *continuum* além fronteiras; atrativos proporcionados pelo patrimônio cultural, pela gastronomia; e, mais recentemente, pela “profissionalização” da sua vertente religiosa. Esta, em especial, se encontra cada vez mais difundida pela peregrinação a Santiago de Compostela, pelos mais diversos “Caminhos”, agregando-se ao tradicional Caminho Francês, mais uma meia dúzia de itinerários, em torno dos quais afloram equipamentos de apoio, como alojamento e alimentação, dentre outros.

Gerry (1998) afirma que, muito embora as poucas iniciativas no âmbito da industrialização, o perfil socioeconômico de Portugal vem se alterando, seja através da redução do isolamento físico, com a ampliação da rede de transporte, seja pela maior urbanização do território. Tais circunstâncias fazem com que haja um maior fluxo de pessoas e bens, entre o litoral, o interior e a Espanha, do que decorre um turismo incipiente que provoca alterações no setor de serviços, segmento acompanhado da alavancagem do serviço público e do ensino superior, que se interioriza. Este último, em especial, vai proporcionar a manutenção de jovens nas pequenas localidades, bem como fomentar o consumo, além de atrair novos moradores para tais locais.

A região escolhida para o estudo de caso, povoações na fronteira do Minho (Portugal) com a Galiza (Espanha), com destaque para Valença (do lado português) e Tui (do lado galego), prende-se ao fato de que, das experiências levadas a efeito ao longo da fronteira entre Portugal e Espanha, esta região é a que tem apresentado os melhores resultados. Mais precisamente, em termos de institucionalização da cooperação transfronteiriça, com a criação de uma série de entidades, provavelmente em razão das históricas e milenares relações entre galegos e portugueses, sem falar numa quase identidade cultural, de base mais propriamente linguística.

Dos vários arranjos político-institucionais existentes, passar-se-á a uma breve análise da estrutura e funcionamento de apenas dois deles, além do EURES-T, cuja atuação nos permite conhecer articulações institucionais para a cooperação transfronteiriça que vão além da mera diplomacia, pautando-se nos princípios do Direito Comunitário, pelas razões já expendidas.

A Associação Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular reúne 17 municípios portugueses e igual número de entes espanhóis, com escritórios a cargo de duas Diretorias, em Vigo (Galícia) e em Porto (norte de Portugal), tendo à frente um Presidente, atualmente espanhol, e um Vice, que assume, sempre, a Presidência no mandato seguinte. O Presidente tem mandato de dois anos, havendo ainda um Secretário Geral e um Gabinete de Imprensa, em Vigo, além de uma Comissão Executiva (composta pelos sete Presidentes de Câmaras que jurisdicionam os municípios participantes). A reunião dos 34 municípios constitui a Assembléia Geral, órgão máximo de deliberação da entidade por eles mantida, com cotas anuais, proporcionais à população de cada um.

Composta pelos municípios de Ferrol, A Coruña, Santiago de Compostela, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Vilagarcía de Arousa, Vigo, Viveiro, Carballo, Lalín, O Barco de Valedorras, Verín, Sarriá, Santa Uxía de Riveira, Carballiño Porto, Vila Nova de Gaia, Braga, Chaves, Bragança, Vila Real, Guimarães, Peso da Régua, Viana do Castelo, Mirandela, Barcelos, Vila Nova de Famalicão, Matosinhos, Vila do Conde, Lamego, Penafiel e Macedo de Cavaleiros, a associação tem natureza de direito privado português, e foi fundada em 1992, tendo como finalidade, “*el desarrollo económico, tecnológico y científico de las ciudades y regiones que constituyen el Eixo Atlántico, promoviendo la cohesión económica, social y cultural, mediante la estructuración de un territorio común*” (CASTRO, 2008, p.52).

Dentre os Projetos propostos nos últimos anos, destaca-se, no âmbito do INTERREG III A, o *Desarrollo Estratégico del Sistema Urbano del Eixo Atlántico* (DESURB), com prazo de execução entre 2005 e 2008, participando, também, como sócio do Programa da União Européia, do *Sistema de Información Urbano Transfronteirizo* (SIUTEA).

De acordo com Castro (2008) as suas atuações mais relevantes foram: a criação do Serviço de Estudos, que permite colocar o *know how* das Universidades participantes a serviço do território; a implantação em rede da Agenda 21, o que possibilitou a definição de um modelo de desenvolvimento sustentável próprio do sistema urbano da eurrregião e o impulso à criação, previsto ainda para 2009, da

Agência de Ecologia Urbana do Eixo Atlântico; a elaboração da Agenda Estratégica do Eixo Atlântico, que introduz o planeamento como elemento substancial do desenvolvimento eurorregional, convertendo o Eixo Atlântico na única organização transfronteiriça europeia com dois Estudos Estratégicos, um em 1995 e outro em 2005; a atuação do Eixo Atlântico em termos de cultura, que permite compartilhar a programação de eventos, como se se tratasse de uma cidade virtual com 34 bairros, fomentando o “turismo cultural de proximidade”, e que está na origem da Capilaridade Cultural do Eixo Atlântico, que se inicia este ano; e, a elaboração do Mapa de Infraestruturas, origem da atual Estratégia de Transportes, documento que traça as linhas-mestras dos investimentos em infraestruturas para o desenvolvimento e na qual, pela primeira vez, os prefeitos de 18 cidades, pertencentes a cinco partidos políticos e dois países, aprovaram um documento por unanimidade, no qual reivindicando o de todos, pleiteavam o de cada um.

Já a Comunidade de Trabalho Galícia-Norte de Portugal, que reúne, desde 1991, sem qualquer personalidade jurídica, a Xunta de Galicia, a CCDR-N, Diputaciones de Ourense y Pontevedra, Concellos y Cámaras Municipales fronterizas e a Asociación Eixo Atlántico, tem por finalidade principal, como se pode ver em Castro (2008, p.72):

Favorecer una dinámica de encuentros regulares entre Galicia y el Norte de Portugal para, primordialmente, tratar asuntos de interés común en el ámbito de la cooperación transfronteriza, formular propuestas de cooperación, preparar estudios, planes, programas y proyectos en los que se concierten actividades conjuntas en el ámbito de la cooperación transfronteriza, etc.”

Como atividades mais destacadas da entidade, salientam-se, no âmbito do meio ambiente: a assinatura, em 31 de julho de 1997, de um Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional “Peneda Gerês” (Portugal) e o Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés (Espanha); o fomento de normas e medidas similares ou complementares para a defesa, a promoção e conservação dos dois parques; a promoção de ações-projeto e ações conjuntas de cooperação e intercâmbios entre técnicos, população e estudantes dos dois territórios; promoção do uso público e do turismo ecológico com uma oferta comum de infraestruturas existentes em ambos os parques, apresentando ao visitante uma visão global do espaço protegido; e,

fomento nas áreas declaradas como “protegidas”, de políticas de desenvolvimento social, econômico e cultural que desenvolvam e preservem os respectivos valores patrimoniais.

No aspecto econômico, a constituição, em 10 de maio de 1996, de um Fundo Capital de Risco, de utilização conjunta Galícia-Norte de Portugal, com a finalidade de apoiar projetos empresariais, exclusivamente de pequenas e micro empresas, que cumpram os seguintes requisitos: sejam viáveis, econômica e financeiramente; promovidos por empresas galegas e/ou portuguesas sob uma fórmula de cooperação transfronteiriça ou transregional, enquadrada em alguma das seguintes modalidades: investimento na Galícia promovido por empresários portugueses, investimento no Norte de Portugal de iniciativa de empresários galegos ou projetos conjuntos de promotores da Galícia ou do Norte de Portugal, a se desenvolver nestas áreas geográficas ou em outros territórios, sempre que beneficiem às economias de ambas as regiões.

Quanto à área da Educação, Formação e Emprego, se destacam ações como a Formação Profissional Transfronteiriça para Desempregados de Galícia-R.N.de Portugal (FPTRANS), que tem por objetivo desenvolver um projeto comum de formação profissional transfronteiriça para desempregados acessarem a oferta formativa existente em ambos os lados da fronteira, independentemente do lugar de residência do candidato, com a conseqüente equivalência dos diplomas, identificando-se os destinatários através da definição de perfis (desempregados há muito tempo, primeiro emprego, e outros) e incremento da diversidade da oferta formativa.

Ainda, no que tange aos Serviços Sociais, o Programa Reforço à Atenção Sócio-sanitária a Dependentes de Drogas na Zona Fronteiriça (RASDTF), objetiva reforçar a atenção sócio-sanitária aos dependentes de drogas, dada a situação de falta de cobertura na atenção ao coletivo destes na zona geográfica objeto da intervenção, melhorando a cobertura assistencial, a acessibilidade ao tratamento, a qualidade assistencial e a qualidade de vida do coletivo de dependentes de drogas da zona geográfica e seus familiares. Objetiva, também, a construção de um centro

de tratamento, incluído nas respectivas redes assistenciais de carácter público, a ser localizado em Chaves.

Por fim, no setor do Turismo e da Cultura, foi elaborado, conjuntamente, um Mapa Turístico da Euroregião Galícia-Norte de Portugal e um “Guia da Raia”, que contempla os recursos turísticos, artesanais e gastronômicos da zona fronteiriça das margens do Rio Minho. Pode-se considerar, ainda, as Atuações Fortalezas Transfronteiriças, 1ª e 2ª Fases, (FORTRANS), com o fim de apoiar intervenções de qualificação dos prédios singulares, de carácter histórico e natureza defensiva, localizados na fronteira, zona de Pontevedra-Minho/Lima, reforçando o papel-líder destes centros, num contexto de desenvolvimento territorial em rede. Na primeira fase, se trata de conhecer, estudar, divulgar e realizar as obras mais urgentes nos monumentos, e na segunda, se aprofundar em estudos concretos de cada um dos monumentos.

Esta entidade tem uma Presidência rotativa, a cada dois anos, localizada atualmente com Portugal. Tem por órgãos representantes, a Xunta de Galícia e a CCDR-N, estruturando-se em um Conselho composto pela Presidência e Vice (esta com pouco *status*), assessorado por um Grupo de Análise e Reflexão Estratégica e um Observatório Interregional, duas Coordenações Gerais (Galícia e Norte de Portugal). A estas estão subordinadas Comissões Territoriais (CTC do Vale do Tâmega, do Vale do Lima, do Vale do Cávado e do Vale do Minho) e Comissões Setoriais (Meio Ambiente, Ordenação Territorial e Desenvolvimento Rural; Competitividade e Emprego e Cooperação e Integração Socioeconômica e Institucional), além de um Secretariado e um Comitê de Coordenação, sem falar no Eixo Atlântico, que atua como um participante *ad hoc* e da Plenária, que se reúne, em média, uma vez por ano.

Comparando-se o elenco de atividades apresentado pelas próprias instituições como sendo os mais importantes, nos últimos anos, observa-se o quanto aquela de natureza local e com orçamento próprio, Eixo Atlântico, parece ter avançado mais, no sentido de que possibilitou a obtenção de ganhos efetivos em termos de infraestrutura. Em especial, na área do transporte que, traduzido como “acesso”, de regra constitui-se em pré-requisito para o sucesso de qualquer projeto

voltado à melhoria da qualidade de vida do elemento humano residente nestas zonas, ditas periféricas. Ou seja, até que não se tenha estruturado uma rede de atendimento eficiente e equilibrada na região, na área da saúde, da educação, cultura e segurança, por exemplo, o mínimo que se pode prever, como forma de atenuar os desequilíbrios regionais, é oferecendo acesso, no sentido mais literal da palavra, como *in casu*.

No estudo *Complementariedade para competir* (no prelo), de Miguel Pazos Otón, Paula Cristina Remoaldo e Elsa Pacheco, pode-se vislumbrar a elaboração de um mapeamento da rede socioeconômica, estruturado por eixos, conforme se vê do excerto a seguir:

Buscamos polo tanto detectar que infraestruturas, que servizos e/ou equipamentos, poden ser compartidos por dúas (ou máis áreas urbanas), e quais aqueles que poden contribuir para a promoción da visibilidade da Euro-Región na óptica da competitividade à escala internacional. Nesse sentido, do manancial de hipóteses colocadas para a elaboración desta reflexión, seleccionámos três grandes temas que permiten avanzar com observacións exemplificativas em diferentes escalas (da local à internacional, pasando pola regional): **educación, saúde e desenvolvemento; consumo, cultura e lazer; transporte e logística.** (grifo nosso)

Ora, considerando-se que o citado trabalho não se encontra concluído, constata-se que, ainda que tenha uma atuação mais objetiva, a entidade, teoricamente privilegiada, do ponto de vista institucional, tem avançado no que tange ao planejamento. Não há, ainda, pelo que se depreende dos documentos analisados e mesmo das entrevistas realizadas, desdobramentos mais ao nível da prática, em termos de aproveitamento conjunto de ditos equipamentos, como forma de evitar deseconomias em áreas tão vulneráveis e carentes como, de regra, o são as de fronteira.

Em contato com a Dr<sup>a</sup> Paula Pinto, Chefe Administrativa do Escritório da Associação Eixo Atlântico, na cidade do Porto, parece ter restado claro que o objetivo maior da entidade é a aproximação dos municípios para uma verdadeira integração, coesão mesmo, como tratam os documentos da UE, evitando deseconomias e com foco mais no elemento humano, quanto à sua formação profissional, cultura, lazer e esporte, dentre outros aspectos. Da mesma forma, no

sentido da “complementariedade funcional”, em especial, do ponto de vista dos equipamentos urbanos necessários para tanto, pode-se constatar que, dentro da chamada Política de Coesão da UE, dividida em Convergência, Competitividade e Cooperação Territorial, este último eixo tem encontrado terreno fértil nas iniciativas de responsabilidade de instituições como esta. Não se deve estranhar o número de projetos e os respectivos valores destinados à região, quando de convocatórias por parte dos Fundos europeus, ainda que estes venham minguando, especialmente, em razão do alargamento do bloco.

Já no caso da Comunidade de Trabalho, dada a sua informalidade, observa-se um rol de iniciativas ainda muito baseado no consenso acerca de temas, como é o caso do meio ambiente.

Tal aspecto, porém, poderá vir a se alterar de forma considerável, dado que, desde 2007, através do Decreto 376/2007, foi internalizada na legislação portuguesa, a possibilidade de cooperação internacional através do chamado Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial. Tem como base o Regulamento 1082/2006, do Parlamento Europeu, para o que já se encontra institucionalizado o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Galícia-Norte de Portugal, que será o “braço operacional” daquela Comunidade de Trabalho.

Esta novidade somente permitirá uma avaliação acerca de sua eficácia depois de decorridos alguns anos, mas de antemão, cumpre ressaltar que não parece que contribui para a solução dos entraves à cooperação transfronteiriça abordados. A manutenção das duas estruturas, em paralelo, ainda que bem definidas em suas competências, ou seja, uma mais no âmbito do planejamento, a Comunidade de Trabalho, e outra no nível mais operacional, o Agrupamento Europeu, pois, que uma das maiores críticas que se tem feito, conforme entrevista com a Dra. Gisela Ferreira, técnica daquela, é justamente o excesso de burocracia que, agravado pelas diferentes formas de Estado (Regiões Autônomas na Espanha e Estado Unitário, ainda que desconcentrado, em Portugal), pode acabar por retardar ainda mais a execução dos projetos a partir das candidaturas abertas pelos Fundos europeus. Isso, sem falar na análise das propostas, o que já tem determinado a



prorrogação de muitos deles, como é o caso do INTERREG III, cuja data final era 2006, e em agosto de 2009 ainda não havia sido concluído.

Por fim, o advento de instituições como o EURES parece confirmar que dificuldades, em termos de cooperação, bem maiores do que estas, podem ser superadas, ainda que num campo bastante sensível. É o caso do “mercado de trabalho”, dado que à livre circulação de bens e capitais, seguir-se-ia, então, a da “mão-de-obra” que, por ter regras menos protetivas em alguns Estados, já causou o deslocamento da produção para países periféricos, e agora desloca os próprios trabalhadores, nas economias centrais, em razão do custo direto (salário), muito mais do que em função de uma possível especialização.

Ainda assim é um começo, como se pode ver com Ribeiro e Cruz (1997), para quem a realidade começa a “atropelar” as instituições, traduzida aquela não só pelos intercâmbios sócio-culturais como pelo aumento exponencial das iniciativas de cooperação no âmbito econômico-empresarial, e estas pelas Comunidades de Trabalho (como a de Galiza/Norte de Portugal), a Associação Eixo Atlântico e a Associação Luso-Galaica de Comerciantes, dentre tantas outras.

Sobre tais experiências Ferraz (2000) teceu as considerações finais sintetizadas em 15 conclusões, que fornecem um bom panorama socioeconômico da região como um todo, das quais, apenas duas não se aplicariam ao processo em curso nos aglomerados transfronteiriços entre o Uruguai e o Brasil, em termos de problemas/soluções, já que à intensidade do avanço representado pela constituição da UE se opõe a grandeza do desafio enfrentado pelo MERCOSUL.

Tais apontamentos podem ser assim resumidos, se transpostos ao caso do MERCOSUL: - a existência histórica de fortes laços de integração e interpenetração não impediu as diferenças em termos de padrões de especialização econômica, bem como processos políticos distintos que geraram desenvolvimentos econômicos, então, divergentes; apenas a adesão ao bloco fez com que se criassem condições de cooperação e integração regional, o que fez com que se passasse a assistir, na última década, a um incremento das trocas intra-regionais, bem como, ao desenvolvimento de estruturas de apoio à cooperação e integração, ainda que tão

somente no circuito superior; esta noção de integração é flagrante no discurso político e empresarial, ao abordarem a projeção de cenários para a região, e embora o perfil da atividade econômica nas duas regiões apresente certa complementaridade, com o norte do Uruguai, mais desenvolvido no setor do agronegócio, e o sul do Brasil, mais atrasado, ela é comprometida com os níveis salariais mais baixos no Brasil, mas compensada por um custo de vida menor; como a maior oferta de empregos é do lado brasileiro, há um maior fluxo neste sentido, o que acaba por gerar situações de irregularidade, situação que parece não se ter reduzido devido aos altos custos do “documento de fronteira”<sup>18</sup>; do ponto de vista institucional e regulamentar, a situação passa pela implementação de acordo firmado entre Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), brasileiro e o uruguaio Banco de Previsión Social (BPS), em 2009, cuja efetivação só o futuro poderá responder; a falta de informações acerca das oportunidades de emprego e a limitação espacial, 20 quilômetros para dentro de cada território, além de ser um limitador à mobilidade, a torna ainda em grande parte informal, já que salvo no aspecto trabalhista/previdenciário antes referido, nenhuma outra iniciativa de apoio à mobilidade de trabalhadores há, o que se afigura preocupante, pois o Acordo fica apenas no âmbito do “controle”, ou seja, no antigo parâmetro da “segurança” e não da atual “integração”; o processo de integração e cooperação transfronteiriça é visto como algo remoto, ou ainda apenas no plano teórico, como se observa nas entrevistas das autoridades locais das cidades gêmeas objetos do Estudo de Caso da Seção 4, percepção negativa esta que pode decorrer das limitações políticas típicas (níveis de competências, por esferas administrativas) ao Estado unitário uruguaio e à “adaptada” federação brasileira, para cuja superação pretende a presente Tese contribuir.

Em termos de cooperação transfronteiriça, isso se constata quando se vê que na Europa não existe nada parecido aos aglomerados urbanos formados por cidades gêmeas, como Sant’Ana do Livramento/Rivera, em especial, do ponto de vista das dimensões físicas e populacionais. Isto faz com que os ultrapassados mecanismos de controle, tais como os meios diplomáticos, necessários à prevenção e/ou solução dos conflitos de uso do solo, por exemplo, induzam a uma

---

<sup>18</sup> Conforme propicia o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaio, de 2004.

---

vulnerabilidade tal, que somente a adoção de instrumentos do tipo Agrupamentos de Cooperação Territorial podem superar.

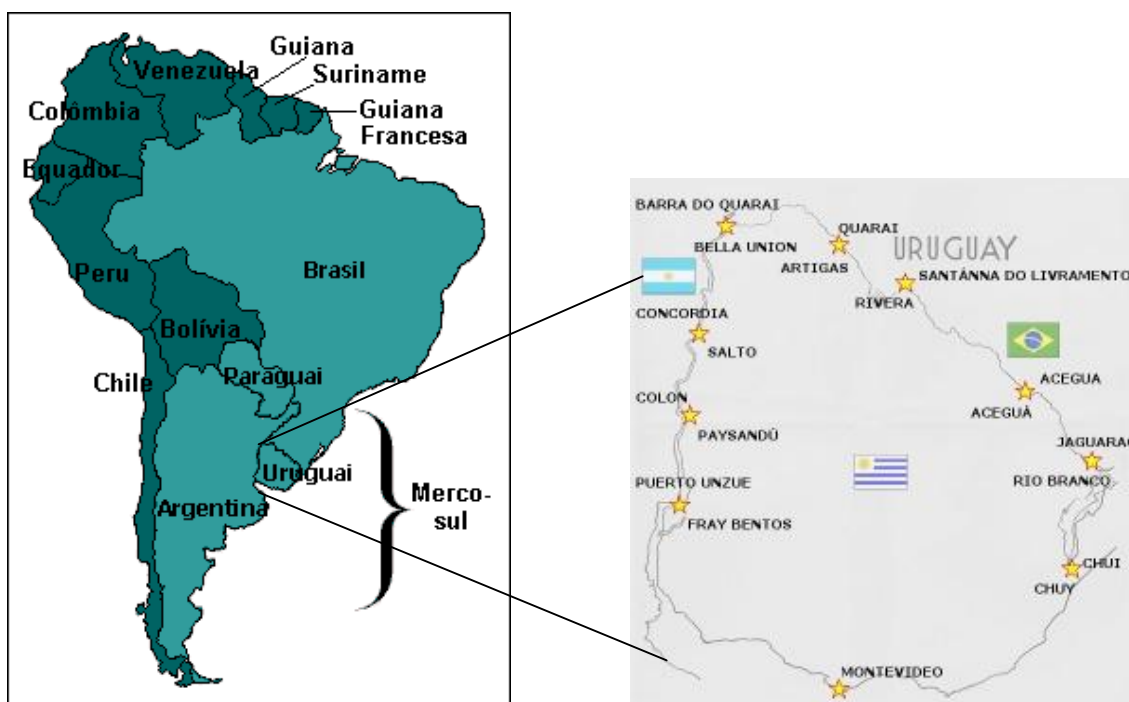
Do ponto de vista político, constata-se que a institucionalidade propiciada pela UE, na verdade, em matérias mais sensíveis como são aquelas atinentes às fronteiras, só deslocam para fóruns mais distantes as decisões para os problemas ali presenciados, sendo mesmo necessária a adoção da chamada Cooperação sem Estado, experiência que já vem sendo empreendida na fronteira Brasil/Uruguai.

Quanto à questão econômica, também aqui na fronteira sul-americana, os circuitos superior e inferior da economia urbana poderão “complementar para competir”, em especial, a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai.

Por fim, no que tange aos aspectos de apropriação do espaço transfronteiriço, de parte a parte, o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, que encontra similar nas atividades da Comunidade de Trabalho, por exemplo, poderá desta experiência se valer em seus desdobramentos, cumprindo a seguir, na Seção 3, analisar em que medida as iniciativas européias encontram eco nas ações adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai, em conjunto e isoladamente, com vistas à consolidação do processo de integração denominado MERCOSUL.

### 3 INTERVENÇÕES POLÍTICAS NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Nesta Seção objetiva-se comparar as diferentes políticas existentes entre Brasil e Uruguai, voltadas para as regiões de fronteira, identificando arranjos institucionais, inclusive binacionais, bem como tratados/legislações, na perspectiva da realidade do MERCOSUL (Figura 1), visando verificar a existência de iniciativas oficiais voltadas a estes espaços, o que se fará a partir de uma pesquisa documental.



**Figura 1** – Mapa do MERCOSUL e localização das cidades gêmeas Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua  
Fontes: Disponíveis em: <[http://ava.ead.ftc.br/conteudo/circuito1/Circuito\\_Novo/Periodo\\_02/geografia/03-geografia\\_regional/bloco2/tema4/imagens/mercosul.gif](http://ava.ead.ftc.br/conteudo/circuito1/Circuito_Novo/Periodo_02/geografia/03-geografia_regional/bloco2/tema4/imagens/mercosul.gif)> (primeiro mapa) e <<http://www.mdn.gub.uy/public/dnppff-mapa-mapeo2.jpg>> (segundo mapa). Acesso em 24 jul. 2010.

Após exposição consistente, numa caracterização geral das fronteiras brasileiras e uruguaias, realizou-se a apreciação das Políticas, Programas e Projetos de cada país e de ambos em conjunto. Ao final, foi analisado como as fronteiras vêm sendo tratadas no processo de integração regional, sob um recorte mais alargado, continental, denominado MERCOSUL, projeto que embora transcenda questões locais, necessariamente passa por elas.

A caracterização da porção fronteira do território brasileiro, já referida, tornou-se oficial, a partir das pesquisas do Grupo RETIS<sup>19</sup>, com vistas à reestruturação do PDFF<sup>20</sup>, através da qual se chegou à conformação de uma nova escala (subregional) para o planejamento do desenvolvimento, conforme definido na PNDR, como se pode ver da página oficial do Ministério da Integração Nacional, que reproduz aqueles estudos.

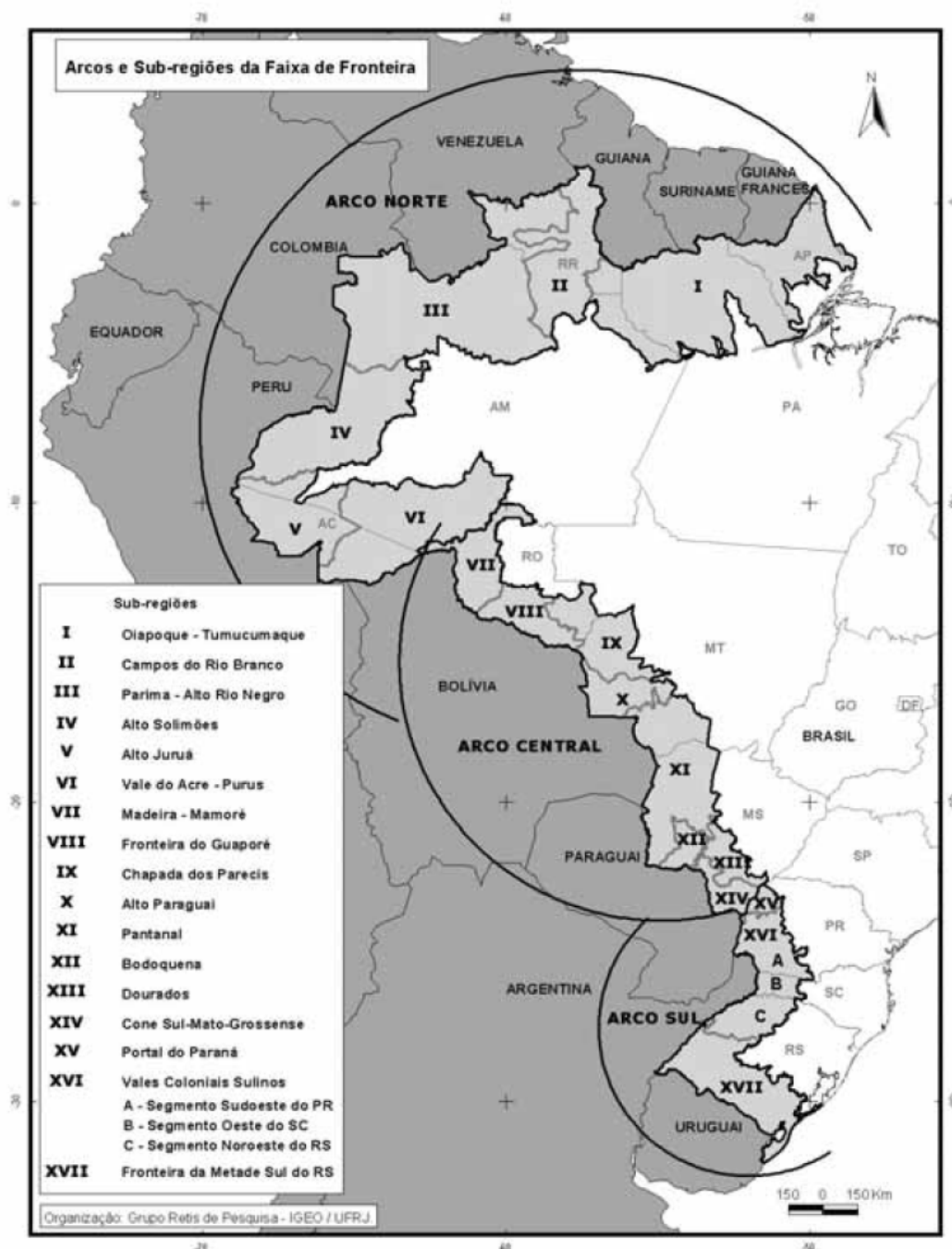
Desta forma, construiu-se uma nova base territorial para o PDFF, em Arcos (Figura 2) estabelecidos conforme as semelhanças e diferenças entre aqueles indicadores indispensáveis ao planejamento do desenvolvimento regional, como são as questões sociais, econômicas e culturais, sem relegar ao segundo plano os aspectos geográficos propriamente ditos, ou seja, num sentido mais físico-espacial da ciência.

Assim, na abordagem de cada um dos três Arcos (Norte, Central e Sul), buscou-se reproduzir, resumidamente, os dados técnicos que caracterizam o território, de forma geral, bem como a análise de aspectos geoeconômicos e culturais, além das interações entre ambos os lados da fronteira, como se verá a seguir, tudo a partir do trabalho acima referido, coordenado pela Profa.Dra.Lia Osório Machado, da UFRJ.

---

<sup>19</sup> Grupo de Pesquisa vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ), liderado pela Profa.Dra.Lia Osório Machado.

<sup>20</sup> Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr\\_fronteira](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_fronteira)>. Acesso em 11 fev. 2008.



**Figura 2** – Composição dos arcos de fronteira conforme o PDFF.  
Fonte: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO/UFRJ.

Antes, porém, cumpre referir que a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)<sup>21</sup> brasileira está em construção, e pretende responder a um desafio histórico, consistente na superação da concentração individual e regional da

<sup>21</sup>Disponível em: <<http://www.integração.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em 11 fev. 2008.

pobreza, e atender à demanda de planejamento em diferentes escalas, que vão desde um recorte de caráter mais nacional, com vistas à integração continental, como é o caso do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), passando pela regional, traduzida na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), até aquela mais local, como se pode ver da prioridade dada às cidades gêmeas<sup>22</sup> naquele mesmo programa.

Já no Uruguai, a ordem dos acontecimentos foi inversa, ou seja, a partir da aprovação da Lei 18.308, em 18 de junho de 2008, o Comitê Nacional de Ordenamento Territorial, por ela criado, passou a se reunir para articular as estratégias nacionais com incidência no território daquele país, procedimento também adotado na escala dos Departamentos<sup>23</sup>, cujas autoridades se encontraram por região (Litoral, Centro e Oeste). Tais encontros tinham por fim o apoio mútuo na aplicação de dita legislação, com vistas à potencialização das capacidades institucionais para a elaboração de planos estratégicos e das diretrizes mesmas para a gestão sustentável de seus respectivos territórios.

Procedimentos assim tão diversos na condução do tema, por parte do Brasil e do Uruguai, talvez possam se explicar em razão não só das consideráveis diferenças, no que tange às dimensões territoriais verificada entre os dois países como, também, pela forma de ocupação, como se verá. Por esta razão, a formação socioespacial nas fronteiras será analisada mais do ponto de vista da legislação (Políticas, Programas e Projetos) de cada país, do que do uso/ocupação do território. Daí porque São Paulo e Montevideu (capitais econômicas dos países) não apareçam enquanto comando na formação socioespacial brasileira e uruguaia, respectivamente. Até porque o recorte espacial de análise dos processos de desenvolvimento regional no caso da presente Tese é a “fronteira” e, mais especificamente, as cidades gêmeas.

---

<sup>22</sup> Trata-se de adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seca ou fluvial, articulada, ou não por obra de infra-estrutura, segundo o PDFF. Disponível em: <[http://www.integração.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr\\_<fronteira>](http://www.integração.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_<fronteira>)>. Acesso em 11 fev. 2008.

<sup>23</sup> Divisão político-administrativa equivalente aos Estados Membros brasileiros.

Quanto às fronteiras, propriamente ditas, estudos uruguaios recentes, na área de Geografia<sup>24</sup>, propõem sua divisão em três regiões: *Región Frontera Litoral Oeste* (com a Argentina) e *Región Frontera Brasil*, considerando o que denominam *Frente Marítimo* como um espaço de fronteira entre o Uruguai e o mundo.

É curioso aqui o fato da denominação adotada para a porção territorial fronteiriça à Argentina não levar o nome deste país, já que é, como no caso do Brasil onde a denominação regional o refere, o único com o qual faz divisa a oeste. É fato que nesta porção toda a fronteira é úmida, daí o termo “Litoral” na expressão, enquanto que com o Brasil variam fronteiras secas e úmidas. Mas, observe-se, também, que o “Litoral” foi lá adjetivado (Oeste), já que há o litoral leste com o Atlântico. Esta área, porém, foi denominada *Frente Marítima*, e não *Región Frontera Litoral Este*, como seria natural em termos classificatórios.

Pode ser apenas um jogo de palavras, ou mesmo denominações de longa data, ou, ainda, peculiares à língua espanhola, como se vê do uso “Litoral” para as porções aquáticas fluviais<sup>25</sup>, mas, também pode significar o receio do peso das palavras, sendo às vezes melhor nem pronunciá-las.

Para efeitos desta tese, porém, dividiu-se a análise das fronteiras uruguaias em “Fronteira platina, Tríplice fronteira e Fronteira seca”, não só em razão de um certo equilíbrio em termos de tópicos referenciais, caso dos Arcos no estudo da porção fronteiriça brasileira, como, também, em função de que se evidenciam diferenças no tratamento geopolítico e econômico das porções territoriais uruguaias mais próximas à Argentina em relação àquelas fronteiriças ao Brasil. Naquela área em que todos eles se encontram, entende-se que se trata de uma peculiaridade que, mesmo diante de sua similaridade com outras situações vividas por Argentina, Brasil e Paraguai, e Brasil, Bolívia e Peru, por exemplo, no caso do Brasil, Uruguai e Argentina, se distingue pela incoerência de consenso entre os primeiros e esta última. Tal se deve, no mínimo, por duas razões, uma antiga e outra contemporânea: no caso do Brasil, pela disputa com a Argentina pela Ilha Brasileira; e, no caso do

---

<sup>24</sup> CASSI, Ignacio et al. *Territorios en construcción*. Montevideo: Contexto, 2010.

<sup>25</sup> A chamada *Universidad del Litoral*, na Argentina, está sediada em Santa Fé, às margens do Rio Paraná.



Uruguai, pelos recentes acontecimentos relativos à instalação de “papeleiras” no rio de mesmo nome, que o separa daquele país, muito embora a recente decisão da Corte de Haia sobre o assunto, dando ganho de causa ao Uruguai.

### 3.1 Caracterização geral das fronteiras brasileiras e uruguaias

A fronteira continental brasileira, embora não aparente, é bastante povoada, uma vez que, considerada a Faixa de Fronteira de 150 quilômetros para dentro do território nacional, a região assim denominada acaba por abrigar em torno de 5% da população total, ou seja, algo como 10 milhões de habitantes, conforme diagnóstico do PDFF. Como adiante se verá de forma mais detalhada, esta fronteira de 15.719 km, apresenta distintas características sociais, econômicas e culturais, conforme o histórico processo de ocupação experimentado ao longo dos anos. Foi dividida nos Arcos Norte, Central e Sul, sendo este o que abriga a maior concentração de população urbana, razão pela qual constitui-se no objeto de maior interesse do presente estudo.

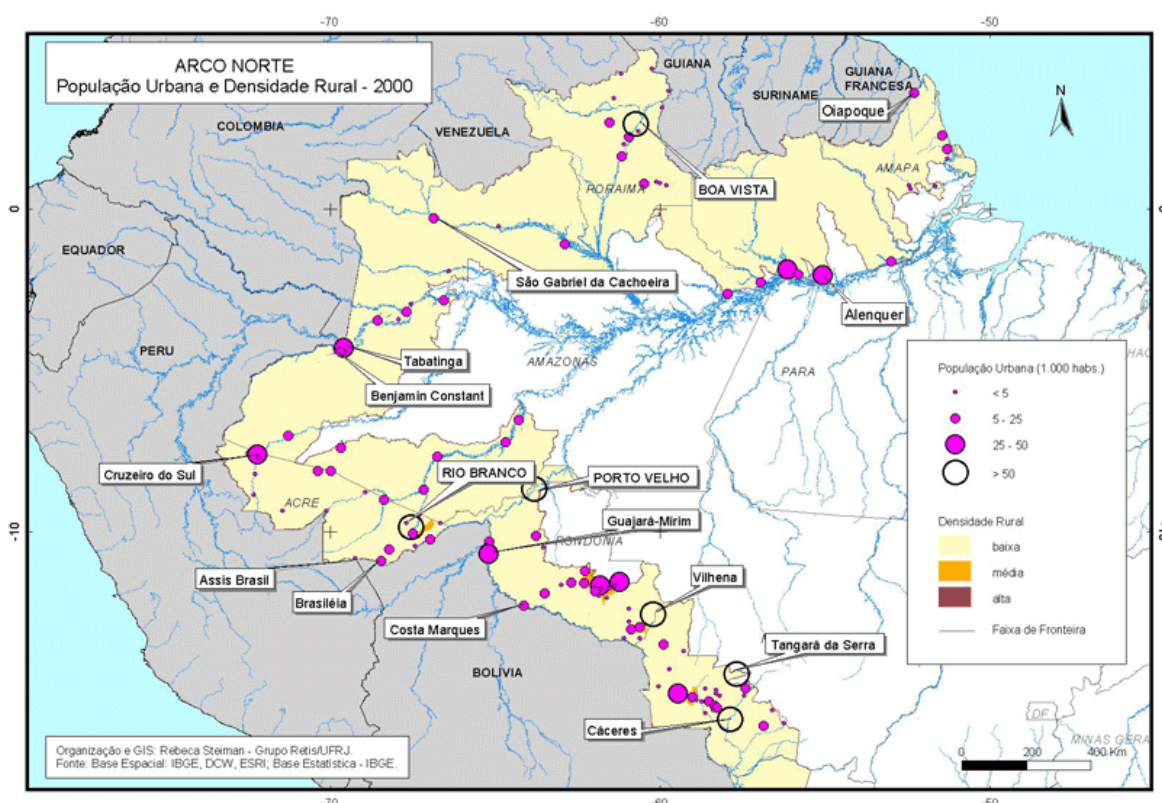
Assim, no caso brasileiro, destacam-se, basicamente, duas diferentes abordagens das questões fronteiriças: na fronteira norte (amazônica) há uma maior preocupação com a adoção de políticas específicas de controle de uso e acesso ao território nacional. Trata-se de uma perspectiva ainda muito na linha da geopolítica que dominou o último período de exceção (1964/1985). Já na região da fronteira sul (MERCOSUL), formada por subregiões com maior grau de urbanização, as iniciativas do Estado revelam uma visão mais econômica da integração continental, conforme a Proposta de Reestruturação do PDFF (arcos Norte, Central e Sul)<sup>26</sup>. Este, ainda prevê uma terceira abordagem, considerada, porém, de transição, ou seja, em que as características de uma e de outra se apresentam, na altura da Região Centro-Oeste.

---

<sup>26</sup> Caracterização Geral do Arco Norte, página 52. Disponível em: <[http://www.integração.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr\\_frenteira](http://www.integração.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_frenteira)>. Acesso em 10 mar. 2010.

### 3.1.1 O Arco Indígena (Norte)

De um ponto de vista mais geral, o Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre (Figura 3). Apesar de também fazer parte da Amazônia Legal, a base produtiva e outros indicadores sócio-econômicos apontaram no sentido de deslocar a Faixa de Fronteira de Rondônia para o Arco Central. Esta observação é igualmente válida para o Mato Grosso, outro estado componente da Amazônia Legal.



**Figura 3** – Composição do Arco Norte conforme o PDFF.

Fonte: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO/UFRJ.

Diferenças na base produtiva, posição geográfica e predomínio de população indígena foram os principais critérios para a definição das subregiões do Arco Norte.

Apesar de fluxos migratórios procedentes de outras regiões do país, em especial, do Nordeste, a Faixa de Fronteira Norte constitui um “arco indígena”, tanto do ponto de vista do território, pela presença de grandes áreas de reserva, como de identidade territorial, dada a importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva. As subregiões identificadas são: (I) Oiapoque-Tumucumaque; (II) Campos do Rio Branco; (III) Parima-Alto Rio Negro; (IV) Alto Solimões; (V) Alto Juruá; (VI) Vale do Acre-Alto Purus.

É importante ressaltar que o tamanho desmesurado dos municípios amazônicos, não só é um indicador de baixa densidade demográfica como é responsável pela maior largura da Faixa de Fronteira brasileira no Arco Norte. Em alguns trechos, mais de 700 km do limite internacional, o que dificulta sobremaneira o reconhecimento de diferenças internas da base econômica. Os estados de Roraima e Acre têm seus territórios totalmente incluídos na Faixa de Fronteira, fato que tem provocado repetidas reclamações de seus governos a respeito das limitações impostas a todo o território estadual pela legislação que instituiu a Faixa de Fronteira. Curiosamente, não é aventada a possibilidade de redução do tamanho dos municípios pela alteração da malha municipal, prerrogativa devolvida aos governos estaduais pela atual Constituição e que colocaria vários municípios fora do polígono de 150 km, tanto no Acre como em Roraima.

Se nas últimas décadas a questão ambiental atraiu a atenção nacional e internacional para a proteção das florestas nativas amazônicas e de seu patrimônio biogenético, o Arco Norte Amazônico tem atraído recentemente a atenção nacional em termos de conflitos envolvendo terras indígenas, tráfico internacional de cocaína e movimentos guerrilheiros atuantes em países limítrofes, principalmente na Colômbia.

Adentrando às questões econômicas, observa-se que o Rio Amazonas permanece importante como eixo estruturador do povoamento, assim como seus grandes afluentes das margens esquerda e direita. Além de constituírem eixos de povoamento, a maioria dos vales amazônicos são vias naturais de integração e

comércio com diversos países vizinhos. Somente em três lugares do Arco Norte a dependência em relação à rede fluvial foi reduzida pela construção de rodovias: no Acre, principalmente no leste acreano (BR-364 e BR-317); em Roraima, com a conexão de Manaus e Boa Vista ao Caribe através da Venezuela (BR-174) e Guiana (BR-401); e, no Amapá, a precária estrada que liga Macapá à Guiana Francesa (BR-156), tendo sido prevista no Plano Plurianual (PPA) 2003-2007, do Ministério dos Transportes, a construção de uma ponte sobre o Rio Oiapoque e de trecho rodoviário entre Ferreira Gomes e Oiapoque.

Desde antes do início da colonização europeia, no Século XVII, a Faixa de Fronteira Norte tinha como principais meios de subsistência a pesca, o extrativismo vegetal e o cultivo da mandioca. Essas atividades até hoje constituem a “identidade produtiva” da maioria das subregiões, em termos de extensão territorial, porém, não em valor da produção. Hoje, a mineração da bauxita em Oriximiná e a silvicultura em Almeirim/PA e Laranjal do Jarí/AP, e, mesmo a piaçava em Barcelos/AM, apresentam valores de produção incomparavelmente maiores do que qualquer outro produto do Arco Norte. No entanto, a natureza dessas atividades e a inexistência de cadeia produtiva levam a que seu potencial como indutor de desenvolvimento regional seja ínfimo.

As “frentes pioneiras” que avançaram sobre a floresta, desmatando grandes áreas nos últimos trinta anos, foram deixando atrás de si grandes áreas de pastagens para rebanhos bovinos de qualidade irregular. Mais importante, a substituição da agricultura itinerante dos indígenas, pelos cultivos de subsistência das frentes pioneiras e destas por grandes fazendas de gado, levaram não só à concentração fundiária como ao seu corolário, a urbanização.

Grande parte das atividades que geram emprego e renda no Arco Norte tem base urbana, o que não significa dizer que sejam empregos exigentes de mão-de-obra qualificada e bem remunerada. As próprias cidades carecem de infraestrutura básica e as dificuldades de comunicação e circulação entre elas desencorajam investidores potenciais e frustram aqueles que investem. Mais recentemente, um

mercado local e regional para produtos agrícolas e de leite e derivados tem se desenvolvido em função do adensamento urbano crescente no entorno das capitais estaduais de Rio Branco (Subregião Vale do Acre) e Boa Vista (Subregião Campos do Rio Branco), pólos principais de atração imigratória e de investimentos no Arco Norte. Essas subregiões são as que apresentam maior potencial para implantação de arranjos produtivos locais (APL) vinculados à bovinocultura de leite, à farinha de mandioca (uma das melhores da Amazônia é produzida em Cruzeiro do Sul), às frutas tropicais e ao palmito.

Afora algumas possibilidades de APLs aventadas no estudo de caso do Alto Solimões (pesca artesanal, piscicultura, movelaria, mandioca), discutidas adiante, é possível que a capacitação gerencial e a alteração da forma de organização da produção de piaçava em Barcelos possam incentivar agregação de valor às duas matérias primas locais, piaçava e madeira, com a introdução de unidades industriais de artefatos domésticos bastante simples de manufaturar.

Na rota do Caribe que liga Manaus e Boa Vista a Georgetown, na Guiana, encontram-se duas pequeninas cidades-gêmeas, Bonfim e Lethem, prestes a serem articuladas por uma ponte sobre o Rio Tacuru. Faz cerca de vinte anos que Bonfim é Área de Livre Comércio, administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), sem que essa condição tenha contribuído de forma significativa para o desenvolvimento de ambas as cidades, muito menos da subregião. Considerando o potencial comercial da rota do Caribe, e de modo que não continue o predomínio absoluto de Manaus na exploração dessa rota, Bonfim, Normandia e Boa Vista, poderiam constituir uma futura Zona de Integração Fronteiriça (ZIF). Se levada a sério, a proposta das ZIFs pode, no futuro, substituir o modelo ‘zona franca’ de Manaus, altamente concentrador do ponto de vista territorial.

O aspecto cultural mais importante do Arco Norte e que lhe confere identidade territorial é abrigar o maior contingente de população indígena do país, diferenciado em variadas etnias e culturas. A relevância territorial das tribos indígenas foi

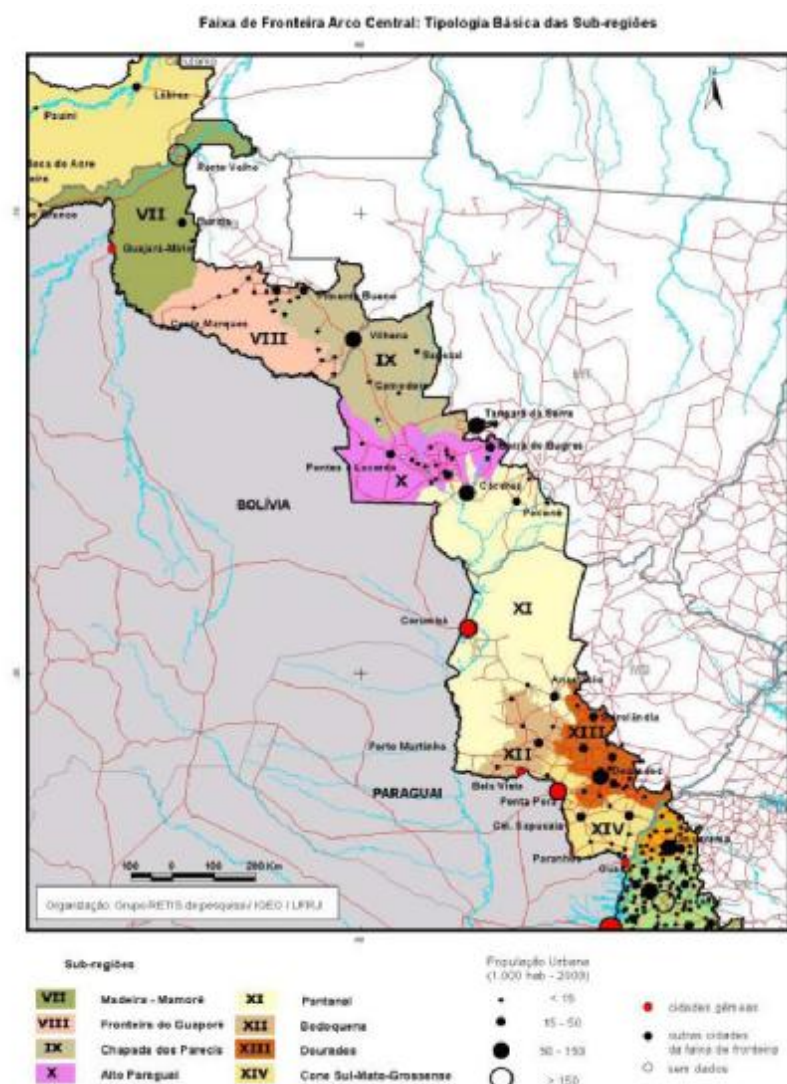
reconhecida e legitimada pelo Governo Federal sob a forma de reservas ou Terras Indígenas, a maior parte delas já demarcadas, homologadas ou em processo de homologação. Esse fato não foi aleatório e sim efeito de uma política federal deliberada, de criar zonas-tampão no limite internacional amazônico. Em muitos trechos do Arco Norte, os países vizinhos também criaram do outro lado do limite internacional suas próprias zonas-tampão, institucionalizando terras indígenas e parques nacionais. As principais etnias indígenas do Arco Norte, ianomâmi e macuxis, tucanos (Subregião Parima-Alto Rio Negro), tikunas (Subregião Alto Solimões) e panos (Subregiões Alto Solimões e Alto Juruá) ocupam territórios dos dois lados do limite internacional.

Quatro aspectos devem ser ressaltados sobre as terras indígenas fronteiriças por caracterizar uma situação encontrada em outros segmentos da Faixa de Fronteira brasileira: a) a livre mobilidade transfronteira dos grupos indígenas, em função de antigos laços de parentesco, redes de escambo, ou presença do mesmo grupo étnico-cultural, que tende a estimular a continuidade física das reservas indígenas, superpondo-se à linha divisória entre os países; b) a invasão de terras indígenas por frentes mineradoras, madeireiras e agrícolas gerando sérios conflitos; c) o direito indígena à terra e sua extensão territorial, é objeto de visões divergentes (estratégica, desenvolvimentista, ambientalista, indigenista), tanto no âmbito federal, estadual e municipal, como nas comunidades indígenas e não-indígenas; d) a crise identitária de muitos grupos indígenas é uma questão de cidadania extremamente importante. Resulta tanto da hostilidade com que geralmente são tratados por outros grupos, como de conflitos internos a respeito do grau e dos caminhos de integração à sociedade não-indígena.

Considerando tais aspectos, uma das principais diretrizes do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no Arco Norte é respeitar os direitos adquiridos dos povos indígenas e, ao mesmo tempo, criar condições para sua integração nas áreas ocupadas por grupos não-indígenas.

### 3.1.2 O Arco de transição (Central)

Talvez seja este o Arco cuja caracterização deva ser mais geral, já que, composto pela Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nele, foram identificadas oito sub-regiões, o que constitui um indicador de grande diversidade nos tipos de organização territorial. A unidade do Arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. É nele que se encontram as duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai.



**Figura 4** – Composição do Arco Central conforme o PDFF.  
 Fonte: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO/UFRJ.

Como nos outros Arcos, diferenças na base produtiva e identidade cultural foram os critérios para a divisão em subregiões: (VII) Madeira-Mamoré; (VIII) Fronteira do Guaporé; (IX) Chapada dos Parecis; (X) Alto Paraguai; (XI) Pantanal; (XII) Bodoquena; (XIII) Dourados; (XIV) Cone Sul-matogrossense, os últimos quatro em Mato Grosso do Sul.

No que tange aos aspectos geoeconômicos, o Arco Central, grosso modo, apresenta quatro “modelos” de organização do sistema produtivo. O primeiro, bastante difundido no país é o de frentes pioneiras. Pequenos e grandes produtores rurais vivem em simbiose; os pequenos, com produção agrícola de baixo valor, porém alta diversificação, em terra própria ou de terceiros; e, os grandes produtores, ocupando grandes trechos de terra com gado de corte. A simbiose deriva, principalmente, da formação de pastagens no regime de parceria, com o plantio de milho, arroz, mandioca, entre outros. As Subregiões Fronteira do Guaporé e Alto Paraguai são exemplares, nesse sentido, sendo este modelo muito similar ao de Dourados da década de 1930, quando o governo central lá localizou uma série de colônias agrícolas povoadas por imigrantes nordestinos e sulistas. O segundo “modelo” de organização do sistema produtivo é o “pantaneiro”: grandes propriedades de gado de corte, criado de forma extensiva em pastagens naturais, geralmente tocadas por administradores e capatazes, os proprietários vivendo no Brasil Atlântico. Os municípios de Corumbá, Aquidauana, Miranda, Porto Murtinho, este último com características ligeiramente diferentes, representam o “modelo pantaneiro”.

O terceiro “modelo” de organização foi introduzido pelos “colonos sulistas” ou “gaúchos”, termos genéricos que podem designar gaúchos, paranaenses e mesmo paulistas. A identidade produtiva deste modelo é o soja, explorado com sofisticadas maquinarias e pouca absorção de mão-de-obra. A borda sul da grande Chapada dos Parecis/MT é o exemplo mais claro deste modelo no Arco Central. A expansão do soja, porém, não se limita à Chapada, estendendo-se do Paraná em direção ao Norte de Mato Grosso do Sul, passando por Dourados. O nexu capitalista domina nessas regiões, embora existam vários casos de decadência das plantações de soja por pragas e esgotamento do solo. No momento atual um fato interessante acontece na faixa: a valorização da mandioca nos últimos dois anos para a fabricação de



fécua (amido) está “roubando” para si a tradicional associação entre a mandioca e a cultura indígena e cabocla.

O quarto “modelo” é o industrial-comercial. Embora vinculado ao anterior em termos de redes de secagem e armazenamento do soja, tem ímpeto próprio, exemplificado no aparecimento recente de pequenas unidades de produção de amido em meio aos campos de soja e mandioca. O ‘modelo’ engloba as pequenas e médias cidades, por onde se expandem redes de firmas comerciais, principalmente do Paraná, em unidades da Avicultura e Agropecuária (AVIPAL) e da Agricultura e Pecuária (SEARA), frigoríficos de carne bovina e de pescado, entre outras.

Culturalmente, o Arco Central constitui uma grande área de transição entre o Arco Sul, claramente identificado com a cultura europeia de descendentes de imigrantes (“colonos”), principalmente italianos e alemães, e o Arco Norte, onde predomina a cultura dos diversos grupos indígenas amazônicos. Trata-se assim de um espaço bastante diversificado em termos culturais, tendo ao centro a grande área ou “sub-arco” cultural pantaneiro, uma continuidade das áreas do Chaco boliviano e paraguaio. No Pantanal aliam-se a identidade do ‘pantaneiro’, produto histórico da criação extensiva de gado, e a herança indígena, presente diretamente, em reservas indígenas como a dos índios kadiwéu, ou indiretamente, através de hábitos culturais como o tereré.

Paralelo e parcialmente integrado ao grande Arco fronteiro Central estende-se uma espécie de Arco interior vinculado à modernização agrícola, do Cone Sul-matogrossense/MS à Chapada dos Parecis/MT, com alguns intervalos (como o do Alto Paraguai), e por onde se propaga a influência da colonização sulista. Áreas culturais mais específicas carregam traços da contribuição negra (como nos remanescentes de quilombos na área de Vila Bela da Santíssima Trindade, no Mato Grosso), indígena (várias reservas no Mato Grosso do Sul e outras, com maior continuidade física, em Rondônia) e paraguaia (em cidades do Mato Grosso do Sul).

Já quanto às interações transfronteiriças, o principal entrave ao seu desenvolvimento no Arco Central é o tráfico de *Cannabis sativa* e cocaína, procedentes, respectivamente, do Paraguai e da Bolívia, e o contrabando de

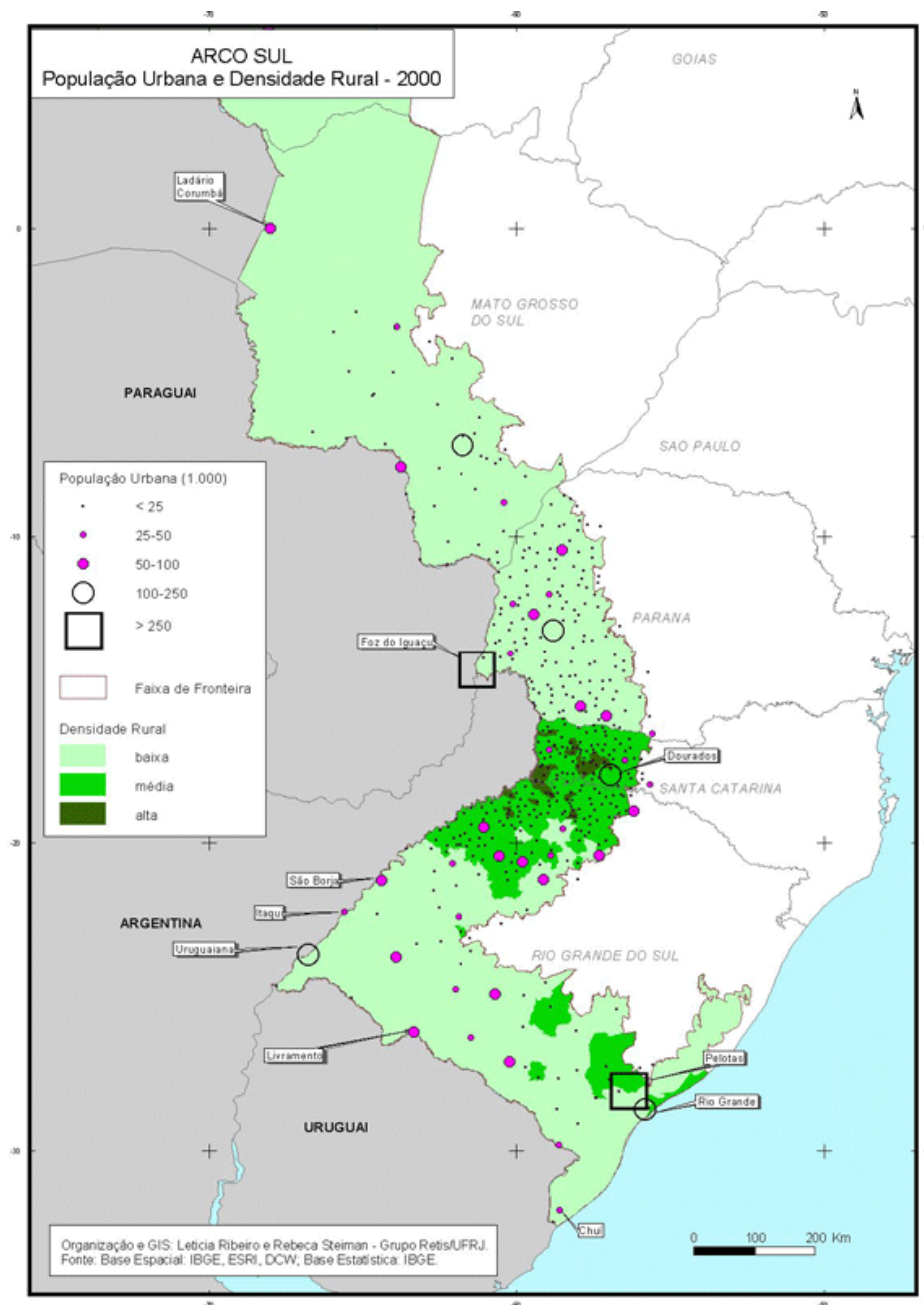
madeira em tora e soja, na fronteira paraguaia. O que torna a questão mais complicada é que grande parte do tráfico e das zonas produtoras de *Cannabis sativa*, no Paraguai, está na mão de brasileiros, que também controlam as redes de contrabando. É certo que empresários vinculados aos agronegócios do soja, incluindo produtores rurais e grandes redes de firmas de armazenamento e secagem, também se expandiram em terras paraguaias e mesmo bolivianas de forma legal, comprando terras e atraindo levas de imigrantes brasileiros. Porém, essa mistura heterogênea de interesses dificulta sobremaneira os esforços dos órgãos de vigilância e imprime uma nefasta “imagem de marca” aos municípios lindeiros do Arco Central (Coronel Sapucaia, Ponta Porã, Corumbá, e outros).

Os negócios ligados às atividades ilegais estimulam da pior maneira possível a economia urbana das localidades fronteiriças, uma vez que atraem indivíduos de todas as regiões do país, sem comprometimento nenhum com o lugar. Curiosamente, no caso das Subregiões do Cone Sul-matogrossense e Dourados, municípios não-lindeiros como Dourados e Amambaí, não “contaminados” pela imagem negativa dos municípios lindeiros, são os mais importantes núcleos logísticos do tráfico e do contrabando, e, talvez, os que mais capitalizaram de forma produtiva seus ganhos. Na Faixa de Fronteira de Rondônia (Subregião Fronteira do Guaporé) ocorre situação similar. Rolim de Moura, Vilhena e outras municipalidades, na retaguarda da Faixa, capitalizaram os ganhos com o tráfico, enquanto que a imagem negativa permanece associada aos municípios lindeiros, Cabixi, Pimenteiras do Oeste e Costa Marques.

### 3.1.3 O Arco da Integração (Sul)

O Arco Sul compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país (Figura 5). Embora com importantes diferenciações intra-regionais, trata-se do espaço com a mais intensa influência do legado sócio-econômico e cultural europeu ao longo da faixa, e aquele mais diretamente afetado pela dinâmica transfronteiriça, decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo MERCOSUL. Sua

diferenciação interna exige a distinção de, pelo menos, três subregiões principais: o Portal do Paraná, no Noroeste paranaense; os Vales Coloniais Sulinos, subdivididos em três segmentos, Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e, o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, segmento de fronteira conhecido culturalmente como Campanha Gaúcha.



**Figura 5** – Composição do Arco Sul conforme o PDFF.  
Fonte: Grupo Retis de Pesquisa – IGEO/UFRJ.

A ocupação da Faixa de Fronteira do Arco Sul decorreu de processos territoriais distintos. Na época colonial, a colonização se deu por portugueses e espanhóis. Os portugueses chegaram ao atual porto de Rio Grande e se expandiram pela Campanha Gaúcha no Século XVIII. Os espanhóis, especialmente as missões jesuíticas, chegaram dois séculos antes, e ocuparam o atual Noroeste do Rio Grande do Sul a partir do território das Missões, que chegou a estender-se até o Oeste do atual Estado do Paraná.

Interrompida a experiência missioneira (meados do Século XVIII), e limitada a expansão lusa às áreas de campo do Extremo-Sul, a colonização só teve sequência com estratégica ocupação das áreas de mata a partir da imigração européia, principalmente de alemães e italianos, no Século XIX, de onde emergiu a chamada “Colônia Nova” do Noroeste Gaúcho nas primeiras décadas do Século XX. A partir daí, seguindo o mesmo processo baseado na pequena propriedade de produção familiar, foram ocupados o Oeste Catarinense e o Sudoeste do Paraná, nas décadas de 1940 e 1950.

Por sua vez, a ocupação do Noroeste do Paraná representou o encontro da “frente pioneira” vinda do Rio Grande do Sul e do Oeste Catarinense com a “frente” cafeeicultora vinda de São Paulo a partir de Londrina e Maringá. Daí, a área aqui denominada de Portal do Paraná representar o espaço de passagem da colonização sulista em direção ao Mato Grosso do Sul, no Arco Central. A influência dos sulistas na expansão do soja e os capitais e tecnologias provenientes, principalmente do Paraná e de São Paulo, na difusão de unidades industriais em Mato Grosso do Sul, apontam no sentido de crescente diferenciação entre o Sul e o Norte deste Estado da Federação.

Socioeconomicamente, o legado da imigração européia, principalmente através dos descendentes de alemães e italianos, é uma das marcas fundamentais das subregiões do Arco Sul. Estes migrantes, conhecidos regionalmente como “*colonos*”, realizaram a ocupação das áreas de mata subtropical em férteis terrenos

---

de terra-roxa, que se estendem desde o Noroeste do Rio Grande do Sul até o Sudoeste do Paraná.

A rica e densamente ocupada Subregião faz parte do Planalto Meridional, cuja dissecação pela erosão fluvial foi responsável pela formação de uma série de vales intensamente cultivados.

A estrutura fundiária moldada por pequenas e médias propriedades, especialmente na Subregião dos Vales Coloniais, deu origem a uma próspera e relativamente diversificada base produtiva, concentrada na agroindústria, e com forte presença de pequenas propriedades baseadas no trabalho familiar, que se dedicam à criação de aves e suínos, ao cultivo do milho, e à fruticultura. Mais recentemente, a expansão territorial do cultivo do soja, com o arrendamento de terras por grandes empresas agroindustriais, e o desenvolvimento de uma compacta rede urbana conectada por densa malha rodoviária, explicam a forte imigração da população do campo para as pequenas cidades, apesar de a estrutura fundiária ter permanecido relativamente estável. Expansão semelhante do cultivo de soja ocorreu no Sudoeste do Paraná, sem redução da diversidade produtiva. Também aqui se difundiu a indústria, tanto aquela vinculada aos agronegócios (mercado externo e nacional) como a que atende à demanda de mercados urbanos e rurais, regionais e nacionais.

Entre o Noroeste Gaúcho e o Sudoeste Paranaense, o Oeste Catarinense apresenta características próprias, embora a estrutura fundiária baseada em pequenas propriedades e agricultura familiar continuar dominante. Se comparada aos vizinhos ao Norte e ao Sul, a Subregião apresenta menor diversificação produtiva e produtos de menor valor, como milho e fumo. Por outro lado, a introdução do soja, em Xanxerê e Faxinal do Oeste, e a difusão espacial de unidades industriais no Oeste Catarinense, principalmente do setor de alimentos, como o complexo da SADIA, permitiram a manutenção de uma economia regional sustentável e invejável situação social.

A Campanha Gaúcha, sensivelmente distinta em termos de base produtiva, compreende, ao contrário, médias e grandes propriedades de criação de gado bovino e ovino e, mais recentemente, com o arrendamento de terras por “colonos” migrantes da Região Serrana, a expansão da rizicultura.

A maior contribuição da cultura européia na Faixa de Fronteira brasileira se encontra no Arco Sul que, apesar disso, não constitui um espaço culturalmente homogêneo. Enquanto nos Vales Coloniais, que constituem a subregião mais populosa e a mais densamente povoada, há um claro domínio das culturas de origem italiana e alemã, na Campanha Gaúcha os traços culturais dominantes são referentes mais estritamente à “cultura gaúcha” e suas raízes lusas e indígenas. No Portal do Paraná, por sua vez, a contribuição do migrante nordestino e de outras nacionalidades, italiana, alemã e japonesa, é responsável por um maior pluralismo cultural.

Um traço comum, entretanto, e que deve ser destacado, é a superposição da ‘cultura gaúcha’, que acompanhou o avanço da migração sulista a partir dos anos 1940-50. Partindo de sua área mais tradicional, a Faixa de Fronteira com o pampa uruguaio-argentino, o “gauchismo” acabou se reproduzindo com igual ênfase dentro das áreas de colonização ítalo-germânica, e hoje são encontrados Centros de Tradições Gaúchas (CTGs), lado a lado de manifestações das identidades italiana e alemã, ao longo de toda a Faixa de Fronteira do Arco Sul.

Já as interações transfronteiriças no Arco Sul são favorecidas em razão de abrigar uma das fronteiras mais permeáveis e de interações mais intensas com os países vizinhos, relações que, embora venham de longa data, estão sendo reestruturadas desde a criação do MERCOSUL. Os laços com os países vizinhos derivam de um processo historicamente bastante antigo de ocupação das áreas de campo naturais por grandes estâncias de gado, especialmente na fronteira com o Uruguai e com a Província argentina de Corrientes e da influência religiosa e indígena (guarani) das missões jesuíticas do Século XVIII. A forte presença militar

motivada por antigas rivalidades entre Brasil e Argentina não rompeu esses antigos laços econômicos e culturais.

Atualmente, as interações com os países vizinhos são fortemente regidas pela expansão de interesses e de imigrantes brasileiros nos países limítrofes, incluindo, desde o processo de arrendamento de terras por empresários brasileiros ligados à rizicultura no Uruguai até a “frente” de “brasiguaios” nos Departamentos do Alto Paraná e Canindeyú (Paraguai). No Paraguai viviam, conforme o censo de 2000, cerca de 350 mil brasileiros e seus descendentes.

Menos intensas têm sido as interações ao longo da linha de fronteira argentina (Província de Misiones), devido à implantação, pelos argentinos, de reservas naturais como *zonas-tampão* para dificultar a imigração e a compra de terras por brasileiros. Essa “linha de defesa” é quebrada por algumas cidades-gêmeas (Uruguaiana/Paso de los Libres; São Borja/Santo Tomé, entre outras) e, por novas iniciativas de integração da infraestrutura rodoviária no âmbito do MERCOSUL. Como exemplo, tem-se a recente carta de intenções, entre a Província de Corrientes e o município de São Miguel do Oeste/SC, para a construção de um trecho de rodovia na Argentina, conectando o porto catarinense de São Francisco do Sul ao porto de Valparaíso, no Chile, passando pela província argentina e o município catarinense.

Passando à análise das fronteiras uruguaias, observa-se que, dados os aspectos geográficos, como dimensões, relevo, topografia e clima, dentre outros; econômicos, com base na produção primária; culturais, a origem ibérica, dominações territoriais alternadas, entre Brasil e Argentina; e, as relações transfronteiriças, que, se do lado brasileiro, enfrentam a relativa dificuldade da língua, do lado argentino, são obstruídas pela existência, ao longo de toda a divisa, dos rios Uruguai e do Prata. Tais aspectos, adotados para caracterização desta porção territorial, poder-se-ia imaginar que aquelas são muito semelhantes na sua porção brasileira e argentina.

Porém, alguns acontecimentos, ao longo da história do Uruguai, indicam que, mesmo sem o revelar expressamente, as políticas públicas manifestam uma distinção de tratamento que a expressão de Herrera (2007, p.10) confirma: “*La amistad argentina y la amistad brasileña son para la republica buenas o malas, según se las encare*”, ao que se acrescentaria, segundo o momento que se as encare.

Ora, não se pode esperar outra estratégia de sobrevivência de um Estado tampão, ainda que aquele mesmo autor (HERRERA, 2007, p.27) tenha advertido que: “*La independencia del Uruguay es sobre todo, obra de sus hijos: ella se funda, apesar de Argentina y apesar de Brasil...*”, corroborada pela afirmação de que: “*Sin armonía doméstica será estéril el ensayo de una gran política internacional.*”

Como já referido, o Uruguai não estabeleceu um espaço físico do tipo “Faixa de Fronteira”, como o Brasil (150 km), para caracterizar uma região, delimitando-a como tal, mas sim, adotou critério que se baseia, conforme Cassi et al. (2010, p.164) “[...] *en la concentración de factores productivos y en las dinámicas particulares que generan los flujos asociados a esos factores: personas, mercadería y dinero*”.

Nos limites uruguaios com o Brasil e a Argentina há regiões de fronteira consideravelmente dinâmicas, na medida de uma interação bastante intensa, gerando densidade nos fatores produtivos bastante distintos da porção central do país, tendo Cassi et al. (2010, p.164) dividido-as em duas: Región Frontera Litoral Oeste e Región Frontera Brasil, considerando o que denominaram de Frente Marítimo como “*un espacio de frontera entre Uruguay y el Mundo*”.

As características territoriais destas duas regiões de fronteira estariam a explicar as diferenças entre ambas, já que ao contrário do que ocorre na fronteira com a Argentina (Litoral Oeste), na porção que divisa com o Brasil existem vários pontos denominados “fronteira seca”, onde se desenvolveram as chamadas cidades gêmeas, as quais se constituíram em “motores” da região. Mesmo em trechos ditos “úmidos” (Barra do Quaraí/Bella Unión, Quaraí/Artigas e Jaguarão/Rio Branco), muito cedo contaram com infraestrutura de articulação, como as pontes internacionais.



Segundo Cassi et al. (2010, p.166):

*La presencia de las ciudades gemelas resulta clave para explicar las interacciones que se producen. Las mismas son los nodos, los puntos centrales de esta región que tiene además de otras ciudades que por su jerarquía son también importantes, como Melo, Treinta y Tres, Rocha o La Paloma.*

### 3.1.4 A fronteira Platina

Neste estudo adotou-se a denominação de Fronteira platina para a porção ocidental do território uruguaio, composta pelos Departamentos de Artigas, Salto, Paysandu, Rio Negro, Soriano, Colonia, San José e Montevideo, separados da Argentina pelos rios Uruguai e da Prata, onde defronta com as Províncias de Misiones, Entre Rios e Buenos Aires (Figura 6).



**Figura 6** – Divisão departamental do Uruguai.

Fonte: Disponível em: <<http://campusvirtual.unex.es/cal/epistemowikia/imag>>, Acesso em 23 jul. 2010.

Analisando a geografia e a economia desta fronteira, tem-se que uma paisagem bastante uniforme recobre a porção ocidental do território uruguaio, com relevo pouco acidentado e um solo fértil para a agropecuária, atividade econômica preponderante, com destaque para bovinos e ovinos, sendo mesmo reconhecida internacionalmente a qualidade da lã aí extraída. Não há dados oficiais sobre a aquisição de terras por nacionais da Argentina nos Departamentos uruguaios fronteiriços a este país. Mesmo porque, podem fazê-lo através de ações de sociedades anônimas. No entanto, estudos apontam que a ocorrência é maior do que a de brasileiros na sua respectiva faixa de fronteira, porém, neste caso, em maiores dimensões. Ao contrário das demais regiões do Uruguai, nesta se encontram, também, pequenas propriedades rurais, destinadas à fruticultura de cítricos e à produção de leite.

Do ponto de vista da atividade secundária, esta fronteira é o palco da famosa disputa, popularmente conhecida como a “Guerra do Papel”, que hoje travam estes países na Corte de Haya. Trata-se, supostamente, da poluição que a planta de processamento de celulose, da transnacional Botnia, estaria a causar ao Rio Uruguai, na cidade de Fray Bentos, localizada em frente à localidade argentina de Gualeguaychu. No mais, são agroindústrias, com predominância do setor de laticínios, ao contrário dos frigoríficos, e antigos “saladeros”, que fizeram a fama mundial da carne uruguaia, cujo auge se deu no Século XIX.

O setor turístico, favorecido na zona em razão da ocorrência de fontes de águas termais, e os estabelecimentos do tipo *free shop*, nos passos de fronteira com a Argentina, como no caso da fronteira com o Brasil, é complementado por atividades voltadas à pesca e aos esportes náuticos, que se valem dos rios Uruguai e da Prata, que acompanham toda a fronteira entre o Uruguai e a Argentina. Esta condição favorece, ainda, o abastecimento, com energia elétrica, de quase todo o território uruguaio, através da Usina de Salto Grande, administrada conjuntamente pelos dois países.

Já no aspecto cultural, do elemento indígena que aí se localizou em maior número, a partir da permuta territorial entre Portugal e Espanha, com o Tratado de Madrid, não resta mais do que a denominação de uma série de localidades. Isto

porque os índios experimentaram, no oeste do Uruguai, o primeiro e mais intenso genocídio em terras americanas, já na primeira metade do Século XIX.

Seguindo uma tendência, também presente nos países vizinhos, esta região do Uruguai recebeu imigrantes suíços (Colonia), austríacos (Colonia), espanhóis (Soriano, Colonia e San José), italianos (Salto, Rio Negro, Soriano e Colonia), alemães (Río Negro e Colonia), ingleses (Salto, Paysandu e Soriano), franceses (Paysandu, Rio Negro, Soriano e Colonia) e, inclusive, de argentinos (Salto e Soriano), como se constata dos sobrenomes de muitos dos habitantes locais, por exemplo.

Embora possuam uma origem comum, a hispânica, e, pois, uma mesma língua e história, esta chega a um momento de ruptura com a criação de dois Estados nacionais independentes, a partir do que as estratégias de sobrevivência soberana do Uruguai vão se dar com base em sua condição de Estado tampão a regular as tensões entre dois “gigantes”, Brasil e Argentina.

Com relação à Argentina, para Herrera (2007, p.128), “*Las relaciones sociales entre los poblados de una y otra margen del gran río siempre tuvieron aspecto de conflicto*”. A imigração de argentinos, como de brasileiros, não é vista com bons olhos pelo mesmo autor (2007, p.141), já que para um país pequeno e com pouca população:

*Esa inmigración presenta el grave inconveniente de no refundirse en nuestra idiosincrasia. A un paso del país de origen, mucho más sugestivo por su fuerza y por la fama de sus progresos, ningún motivo decisivo inclina a cambiar de orientación sentimental. Simples residentes.*

Pesa, ainda, o fato de que, sendo alvo da cobiça dos vizinhos, o Uruguai teve sua independência contestada por mais tempo pela Argentina, que, ao contrário do Brasil, pautou suas ações muito pela violência e pouco pela diplomacia.

No que pertine às interações transfronteiriças, não seria correto reproduzir as impressões de Herrera (2007) acerca das diferenças entre o Uruguai e a Argentina, apenas em razão de seu ofício de diplomata e sua condição de caudilho. Ocorre

que, embora formuladas no início do Século XX, continuam extremamente atuais, o que faz de sua obra – *El Uruguay Internacional* – um clássico que merece ser consultado, quando se trata de analisar as relações da Banda Oriental com seus vizinhos.

O território a leste e a oeste dos rios Uruguai e da Prata, ao contrário do que se poderia supor, constitui-se em um espaço físico distinto, em termos de solo, relevo e vegetação. Situação que poderia ser superada ante a ocorrência de língua, origem e trajetória histórica comuns, aspectos mais decisivos para o estabelecimento de interações na presença do chamado território-rede, característico da contemporaneidade.

Ocorre, porém, que as reiteradas e seculares tentativas de subjugação da banda oriental, por parte de Buenos Aires, criou um sentimento de aversão mais dirigido aos “porteños”<sup>27</sup> propriamente, do que aos argentinos em geral, já que as províncias do interior argentino também lutavam contra o autoritarismo do governo central, localizado naquela cidade.

Assim, o que se observa em termos de relações transfronteiriças, é um aumento de sua intensidade, a partir da porção norte destes países, nos departamentos/províncias localizados mais ao centro de seus territórios, na altura do rio Uruguai, mais estreito que o da Prata e com mais ligações físicas com o outro lado que este. A partir de então diminui em termos qualitativos à medida que se aproxima das áreas onde se localizam as capitais de ambos os Estados, uma em frente à outra, separadas já pelo rio da Prata. Diz-se “em termos qualitativos” em razão de que a quantidade de pessoas transportadas, diariamente, entre os departamento/província em que se localizam as capitais é significativamente maior. Isto, provavelmente em razão da melhor qualidade do transporte, em termos de estrutura, periodicidade e velocidade, por exemplo, mas, também, em razão de suas motivações, de regra de natureza econômica, diferente, portanto, daquelas verificadas no interior, impulsionadas, também pela economia, mas talvez mais pelo acesso a estudo, serviços e parentesco.

---

<sup>27</sup> Nativo e/ou morador da capital Buenos Aires, que abriga importante porto, às margens do Rio da Prata.

### 3.1.5 A tríplice Fronteira

De um ângulo mais geral, a denominação Tríplice Fronteira, marcadamente a partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, além de um caráter pejorativo, passou a designar, mais especificamente, aquela conformada por Brasil, Argentina e Paraguai, caracterizada por um intenso fluxo comercial, majoritariamente informal. Porém, outras existem na região, como é o caso daquela entre o Brasil, Argentina e Uruguai, a ser tratada a seguir, a partir do território deste último, como já explicitado, representado pela cidade de Bella Unión.

Em termos geográficos, a cidade de Bella Unión está localizada no Departamento de Artigas, o qual se estende sobre a costa basáltica, que se inclina em direção ao rio Uruguai. A coxilha de Belén, que vai de leste a oeste deste território, separa as Bacias do rio Cuareim e do Arapey Chico, situados, respectivamente, nos limites norte e sul do departamento

Em direção ao oeste, em contraste com o leste, constata-se um terreno às vezes muito pedregoso, com abundância de rochas arredondadas de origem basáltica, e pequenos riachos, numa área relativamente plana, mas, as margens dos rios são um pouco escarpadas, ainda que se encontrem porções alagadiças e capas de sedimentos. Estas terras se prestam ao cultivo da cana-de-açúcar, arroz, vitivinicultura e fumo.

Economicamente, a agroindústria é forte na região, com destaque para as hortaliças (brócoli, couve-flôr, cenoura, milho, pimentão, cebola, aspargo e moranguinho, dentre outros) congeladas da Greenfrozen S/A e Calagua, o açúcar da CALNÚ e os vinhos da Calvinor.

O setor terciário veio a beneficiar-se, recentemente, da instalação de lojas no sistema *free shop*, que tem caracterizado os passos de fronteira no Uruguai.

O aspecto cultural que caracteriza a região tem, no elemento étnico mais antigo a ocupá-la, o indígena, marcadamente povos charruas e guaranis, uma

peculiaridade, consistente no fato de que estes, na sua maioria, sabiam ler e escrever. Aí se instalaram vindos dos Sete Povos das Missões, cuja permuta com portugueses, pela Colônia do Sacramento, devolvida à Espanha pelo Tratado de Santo de Madrid, de 1750, fez da zona uma área de resistência até 1832, quando o presidente Rivera determina seu aniquilamento.

A partir de então, foram trazidos imigrantes italianos, alemães e russos, cujos sobrenomes vão se misturar a uma série de denominações de origem guarani, em especial, rios e acidentes geográficos, até os dias de hoje. Um traço comum, porém, aos três países, é a figura do “gaúcho” e seus costumes, como o chimarrão (infusão, em água quente, de erva-mate) e trajes típicos (como as bombachas) usados mesmo no dia a dia, no campo e nas cidades.

As relações transfronteiriças, então, aqui estabelecidas pelas três nacionalidades poderiam, do ponto de vista do senso comum, parecer mais intensas, mas não é caso.

Esta pequena porção territorial, compartilhada por três dos quatro países fundadores do MERCOSUL, pode bem simbolizar o quanto um “sócio menor” é, muitas vezes, decisivo em termos de equilíbrio nas relações entre as “pontas de lança” do processo de integração regional. É o caso do Uruguai, já que este ponto do mapa do Cone Sul abriga a convergência de importantes rios, Quarai e Uruguai, cujos usos potenciais e efetivos muito têm sido discutidos pelos países por eles banhados, estabelecidos no chamado Tratado da Bacia do Prata.

Por outro lado, Brasil e Argentina, até hoje, discutem a soberania sobre a Ilha Brasileira, enquanto que o Uruguai serve de mera testemunha das idas e vindas desta disputa, exercitando aquilo que Bizzozero (2007, p.122) chamou de uma das bases estruturadoras da política exterior uruguaia, ao colocar:

*[...] la política de equilibrio regional que tiene su expresión en el principio de 'No intervención' en los asuntos regionales; la política de solidaridad de los países de la Cuenca Del Plata en los grandes intereses que son comunes a la región, la política de neutralidad que define el rol de Uruguay como articulador regional, [...]*

Esta política, porém, só foi há pouco tempo quebrada, em razão da chamada, Guerra do Papel, já referida, o que fez com que o Ministério del Desarrollo Social (MIDES), uruguaio, através do Programa Frontera, que originalmente contemplou a porção argentina, tenha sido orientado, pelo Ministério de Relaciones Exteriores a suspendê-lo neste espaço. Tal fato parece revelador da dimensão que o dissídio tomou em prejuízo do estreitamento das relações fronteiriças de que é portadora esta iniciativa, como se pode ver no caso do Brasil, com o qual já foram estabelecidos acordos em áreas tão sensíveis na região, como é o caso da Previdência Social, por exemplo.

As interações aqui, então, são bastante escassas, seja porque não há infraestrutura física de articulação entre os países, seja porque Brasil e Uruguai – guardadas as proporções – têm disputas judiciais com a Argentina.

### 3.1.6 A fronteira Seca

Não se pode caracterizar, genericamente, esta zona de fronteira como “seca”, dada a existência de sistemas hídricos importantes, como a Lagoa Mirim, por exemplo. Adotou-se, porém, a denominação Fronteira seca, para os 1.068 quilômetros que dividem o Uruguai do Brasil, porque, do ponto de vista daquele país, a outra fronteira continental é toda ela “úmida”, ou seja, caracterizada pela ocorrência de rios com importância não só para este, como para a região mesma, pertencentes à Bacia do Prata.

Composta pelos territórios fronteiriços dos Departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo e Rocha, sob o ponto de vista geoeconômico é caracterizado, então, de oeste para leste, pela ocorrência de pedras semipreciosas (ágatas e ametistas) em direção ao rio Cuareim, para onde correm largos arroios, como o Cuaró, o Três Cruces, o Yucutuja e o Catalán.

A leste, em direção a Rivera, estas coxilhas são revestidas de pastagens que, no entanto, sofrem os efeitos de seguidas secas naquele departamento, mas não

neste, em que as chuvas são mais abundantes que no resto do país, e onde acentua a predominância da pecuária, carne, leite e lã, muito embora o destaque no setor de serviços.

As características físicas, sob a forma de coxilhas, se estendem ao departamento lindeiro de Cerro Largo, cujo nome, emprestado à geografia, é representativo da escassez de relevos na região, e fazem com que à pecuária extensiva aí praticada se agregue a agricultura, com destaque para o cultivo de arroz.

Já na costa atlântica, a geografia do departamento de Rocha, é bastante variada, marcada por um significativo complexo lagunar e pela ocorrência de áreas de preservação ambiental internacionalmente reconhecidas, como é o caso da Reserva da Biosfera, composta por áreas úmidas denominadas *Humedales del Este*, o que permite que aí conviva a tradicional agropecuária com modernas atividades turísticas.

Assim, do interior ao litoral atividades tradicionais, típicas do setor primário, acompanham os espaços de fronteira, como é o caso da agropecuária, escassas indústrias, quase todas voltadas ao beneficiamento de alimentos. Destaca-se o predomínio do comércio, pela presença de estabelecimentos sob a modalidade *free shop*, turismo de compras ao qual se agrega a prestação de serviços, sem falar na costa litorânea, muito procurada por brasileiros e argentinos.

O aspecto cultural aqui é marcado por uma forte população urbana, acima de 80%, e a maior ocorrência de cidades gêmeas, tanto no Uruguai como no Brasil, revelando os fortes laços históricos que vinculam as populações de ambos os países, fazendo com que a nacionalidade seja, muitas vezes, uma questão de conveniência, a depender do interesse/necessidade a satisfazer, de um lado ou outro da fronteira.

Por certo que há fatores objetivos a informar tal fenômeno, como os diversos tratados firmados entre Portugal e Espanha, que mudavam frequentemente a linha divisória, fazendo da migração uma circunstância quase corriqueira e pouco



traumática, do que decorreu a formação de uma nova “língua”, já famosa e corrente, no Uruguai e no Brasil: o “portunhol”.

Do ponto de vista mais simbólico, certa identidade se afirma, em razão das frequentes referências a heróis comuns, que combateram em campanhas militares nos dois países, por causas políticas que uniam facções de partidos de ambos os lados, com semelhantes ideologias. Tais situações eram propiciadas pelas seguidas alterações dos limites, induzindo, dependendo da época e dos valores em disputa, a que estes atores se sentissem brasileiros ou uruguaios, havendo mesmo figuras como Giusepe Garibaldi que, nascido na Itália, lutou contra o jugo de ambos os governos centrais. Exemplo maior disso é a denominação de *maragatos* aos partidários do Império, no Rio Grande do Sul, e que se distinguiam de seus opositores por usar lenço de cor vermelha. Esta denominação remonta a voluntários uruguaios que lutaram ao lado dos brasileiros nas Revoluções de 1893 e 1923, residentes no Departamento de San José, por sua vez oriundos da região espanhola chamada Maragateria.

Esta mútua colaboração se refletiu na cultura riograndense, por exemplo, através de aspectos como os ritmos musicais (milonga), a comida (churrasco), a vestimenta (bombacha, chapéu, lenço no pescoço), que caracterizam o “gaúcho”, elemento humano que tem presença também na Argentina pampeana.

Ao contrário do índio, habitante originário da região, dizimado na primeira metade do Século XIX, que ainda se apresenta em número considerável na Argentina e no Brasil, o contingente de negros é significativo na fronteira, e no Uruguai como um todo, muitos deles oriundos do Brasil.

Todos os aspectos mencionados fazem, desta zona, palco de fortes interações fronteiriças, como a presença de cidades divididas por uma rua, um parque ou uma ponte, propiciando o acesso ao território oposto de forma, muitas vezes, já incorporada ao cotidiano, seja na procura de produtos mais baratos de um dos lados da fronteira, o que se dá em função do câmbio mais favorecido, ciclicamente, seja na busca por entretenimento não disponível no Brasil, por exemplo, como os cassinos uruguaios. Já na zona rural, se verifica o mesmo

fenômeno citado com relação à fronteira ocidental, e então, as relações se dão por força da instalação de produtores primários brasileiros ao longo da divisa, em terras adquiridas ou arrendadas, o que faz com que o modelo fundiário uruguaio seja uma herança da histórica presença brasileira nestes espaços.

Os laços familiares também são responsáveis pelos contatos seguidos, já que casamentos entre uruguaio e brasileiros são muito comuns na região, sem falar nos parentescos mais antigos, históricos, que as decisões políticas sobre as linhas divisórias físicas não arrefeceu.

A oferta de serviços básicos, seja de saúde ou educação, são, ainda, motivo de constantes deslocamentos pelas áreas urbanas de uma ou outra cidade, dependendo da existência de equipamentos da espécie com melhor estrutura, ou mesmo únicos.

Oportunidade de trabalho e respectiva remuneração é, da mesma forma, um atrativo para a população economicamente ativa da região, o que implica na permanência no território alheio por períodos variáveis, mas frequentes.

Por fim, até mesmo o estabelecimento de residência no Brasil ou no Uruguai é pautado pelas conveniências, de regra, econômicas, o que acaba por determinar idas e vindas entre os dois países numa intensidade que foge à realidade experimentada por outras fronteiras, mesmo aquelas brasileiras e uruguaio com outros países.

Frise-se, por derradeiro, que tais interações têm sido estimuladas por acordos bilaterais estabelecidos entre o Brasil e o Uruguai, os quais vêm servindo de modelo a outras iniciativas no âmbito do MERCOSUL, como adiante se verá.

### **3.2 Políticas, Programas e Projetos de desenvolvimento regional, em vigor, no Brasil e no Uruguai**

A recente implementação de políticas, programas e projetos voltados ao desenvolvimento regional no Brasil tem se tornado alvo de crescente interesse político da sociedade brasileira. De fato, a partir dos anos 1950, as políticas regionais no Brasil, a exemplo de outros países, têm fomentado reflexões e críticas sobre preceitos conceituais, construção institucional e formas de implementação, considerando as particularidades ambientais, sociais, econômicas e culturais pertinentes às realidades regionais complexas do país. Apesar dos desastrosos resultados das políticas regionais dos anos 1950, atualmente há o reconhecimento de tal complexidade por parte do Estado Brasileiro, revelado pela priorização do combate às desigualdades regionais constante na Constituição Federal de 1988 (artigo 3º). Na política brasileira recente, a ênfase nas políticas regionais tem se voltado mais às dinâmicas territoriais, inclusive em escalas subregionais, do que setoriais, como pode ser observado em iniciativas governamentais traduzidas em documentos oficiais.

Assim, embora buscando redefinir os rumos referentes às estratégias historicamente construídas das políticas regionais que repercutiram em profundas desigualdades no país como um todo, merecem atenção alguns aspectos das atuais ações governamentais voltadas para este fim. Do ponto de vista político-institucional, por exemplo, caracteriza-se pelo esforço em definir estratégias que valorizem, e, ao mesmo tempo, articulem as diferentes realidades existentes no interior dos recortes regionais considerados, dentro de uma perspectiva mais integrada e sistêmica. Do ponto de vista territorial, observa-se a grande estratificação dos recortes regionais e subregionais propostos, o que parece dificultar a identificação de um elenco de prioridades e o estudo de viabilização na implementação de ações.

No Uruguai não tem sido diferente, tanto que o MIDES é quem tem levado a cabo tais iniciativas, no sentido de articular as ações dos distintos Ministérios, estabelecidos por setores de atuação, no âmbito do território, havendo mesmo um “*Programa de Frontera*”. Isto em que pese uma maior homogeneidade em termos socioeconômicos neste país que já foi, em razão dos indicadores desta natureza, considerado a “Suíça latinoamericana”. É, então, de acreditar-se que iniciativas que tenham por base o território e, pois, “fluxos e fixos”, se mostrem mais apropriadas ao planejamento do desenvolvimento dito integral, ou seja, aquele que não privilegia o

---

mero crescimento quantitativo, mas que busca agregar qualidade à vida de todos os atores responsáveis pelos processos de ocupação do espaço.

A abordagem aqui adotada parte do geral para o particular, em termos da abrangência espacial das iniciativas brasileiras, em termos de planejamento do desenvolvimento, muito embora, do ponto de vista cronológico, os instrumentos a seguir arrolados estejam na ordem exatamente inversa, o que não implica concluir que por terem sido estabelecidos há mais tempo, estão agora sendo implementados. O que ocorreu, de fato, foram alterações em termos de prioridades e mesmo rearranjos, com vistas à otimização de recursos, sem falar na mudança de escala espacial, em razão da adoção de novos critérios de regionalização para tais fins. Diz-se novos em razão de que foram redefinidos, mas trata-se de indicadores já de longa data utilizados, como o PIB Municipal *Per Capita* e Renda Domiciliar Média, no caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por exemplo.

Muito embora a reestruturação de instrumentos políticos, como o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF), de 1993, e sua inclusão na PNDR, recentemente construída, ainda há sobreposição entre alguns deles, exemplo do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais (PROMESO) Metade Sul do RS com estes. Tal problema pode ser atribuído, em parte, à definição das competências em termos de gestão do território por parte da legislação brasileira, agravada pela forma de Estado adotada pelo Brasil – federação – com base nas instituições norte-americanas.

### 3.2.1 A não implementada Política Nacional de Ordenamento Territorial

A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) passou a ganhar visibilidade nacional a partir de 2003, quando o Governo Federal iniciou uma série de discussões sobre as bases teórico-conceituais e metodológicas para a sua construção. Diferentemente de outros países, no Brasil esta ferramenta surgiu como elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do

Estado<sup>28</sup>. Desde então, identificou-se uma relação entre este instrumento e a PNDR, em termos de objetivos, consistente no fato de que ambas convergem, no que se refere à questão das desigualdades sociais, sendo que esta prioriza áreas com menor renda e sem dinamismo econômico, enquanto que aquele focaliza primordialmente o combate à exclusão social e o fomento à redistribuição da riqueza.

As oficinas realizadas pelo Ministério da Integração Nacional, conforme documento publicado em 2003<sup>29</sup>, revelam reflexões sobre temas importantes com vistas à elaboração desta Política, destacando-se que: a) foram considerados como temas estratégicos os principais padrões de uso e ocupação do território nacional e suas tendências de transformação, a situação fundiária das terras em poder da União e a logística do território e das corporações; b) tanto o conceito corrente de Ordenamento Territorial como as proposições da oficina reafirmam que a PNOT é uma competência da União; c) o espaço e o território não podem mais ser concebidos apenas em termos euclidianos, sendo necessário considerar os espaços de fluxos, incidindo as ações da PNOT, assim, no espaço geográfico, banal, bem como nos fluxos que o reconfiguram; e, d) a escala de concepção da PNOT é a do território nacional, mas suas ações realizam-se em múltiplas escalas.

O Ordenamento Territorial neste documento é entendido como a regulação das tendências de distribuição das atividades produtivas e equipamentos no território nacional ou supranacional, decorrente das ações de múltiplos atores, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação, de modo a alcançar os objetivos desejados. Utilizando como principal referência a Carta Européia de Ordenação do Território (CEOT/CEMAT, 1983), foram observadas as experiências nacionais e internacionais na formulação e implementação de políticas de ordenamento territorial, buscando subsídios aplicáveis ao caso brasileiro.

---

<sup>28</sup> Conforme Documento Final das Oficinas da PNOT. Disponível em: <<http://www.integração.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>>. Acesso em 11 fev. 2008.

<sup>29</sup> Disponível na Página do Ministério da Integração Nacional.

Por outro lado, segundo Becker (2008, p.78-9), restaram pendentes alguns aspectos relevantes para o avanço na construção de uma PNOT brasileira, quanto aos seus objetivos político e superior, nos quais as opiniões se polarizaram entre os que a ela atribuem o papel de “distribuição social territorial da riqueza e o combate à exclusão social” (sic) e aqueles que entendem ser de sua alçada: “[...] macroestratégias, a coordenação das políticas e dos fluxos, e a repartição horizontal do poder”. Da mesma forma, a questão regional foi objeto de polêmica, em que os participantes se dividiram: alguns manifestaram-se contra a adoção da mesma, enquanto categoria de planejamento, visto que constituiria um “[...] conceito ideológico intermediário entre o Poder central e o estadual, sem representação e direção política”; e os demais propuseram apenas “[...] abandonar a ação contra disparidades regionais baseadas nas macrorregiões, mas aceitando a importância das sub, ou meso-regiões entre as escalas de ação”. Quanto à relação entre a PNOT e a PNDR, consensuaram que trata-se mais de uma questão de abrangência, sendo que “[...] na escala da União, a PNDR é um instrumento da PNOT que, por sua vez, deverá também atuar na escala intra-regional”, restando, ainda, definir como a PNOT será coordenada no nível da União.

Enquanto marco legal da temática, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 21, § IX, a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Tal posição remete a duas questões: ordenamento territorial e desenvolvimento regional são categorias distintas, porém interdependentes; e, a competência para sua elaboração e execução é da União, em que pese a necessidade de articulação desta com os demais entes federados, não só porque, de fato, num país continental como o Brasil aquela depende destes para o sucesso de tal Política como, de direito, estes têm, a partir do novo texto constitucional, competências comuns e concorrentes com aquela.

Embora iniciadas em 2003, as discussões acerca de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial não foram concluídas, parecendo mesmo que a questão continua em seu nascedouro, eis que sequer se consegue chegar a um consenso sobre seu aspecto conceitual. Seu projeto, porém, serviu, pelo menos, para

denunciar uma preocupação e concepção particular sobre o tema, por parte das autoridades e estudiosos brasileiros.

### 3.2.2 A recente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

No tocante à PNDR, propriamente dita, também ela se justifica como indispensável à correção das distorções verificadas no crescimento desigual entre os espaços nacionais. Aduzindo os documentos oficiais sobre o assunto que, além da histórica disparidade “litoral x interior”, tem-se aquela “norte x sul”, com exceção do norte de Minas Gerais e a porção sul do Rio Grande do Sul.

Em documento publicado em 2005, é explicitada a necessidade em ultrapassar os padrões de desenvolvimento vinculados a regiões potencialmente atrativas à participação de empresas e empreendimentos de grande porte, sugerindo a exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional. Desta forma, a PNDR afirma apoiar-se em dois focos: a) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais; b) explorar, os potenciais endógenos da diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Tais objetivos seriam buscados a partir de ações multi-escalares e intersetoriais, através da integração de diversos Ministérios e Secretarias de Governo.

Descendo a uma escala menor que as demais iniciativas, a PNDR diagnostica que em todas as Microrregiões constata-se a coexistência de subregiões dinâmicas e estagnadas, resultado de uma expansão assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços enquanto condena outros ao desperdício de fatores produtivos.

O objeto, assim, da PNDR, não é exatamente o combate à pobreza, uma vez que esta se concentra na periferia das grandes cidades, sendo alvo, pois, de

políticas urbanas e sociais, mas, sim a coincidência espacial entre pobreza individual e regional que, numa expectativa espaço-temporal, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, gera fluxos migratórios expressos territorialmente.

Como premissa, então, trata-se de uma Política Nacional: por entender que só tal nível transcende a escala das Macrorregiões menos desenvolvidas; o Governo Federal seria, portanto, o único que pode arbitrar conflitos de interesse na esfera sub-nacional; a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem sucedidas; e, em se tratando de uma iniciativa necessariamente redistributiva, apenas a União tem recursos no volume exigido e a legitimidade para propor ações afirmativas.

### 3.2.3 Os Programas de Sustentabilidade de Espaços Subregionais

O denominado Programa de Sustentabilidade de Espaços Subregionais (PROMESO)<sup>30</sup> é fruto da percepção de que o Brasil caracterizou-se, historicamente, pela concentração do desenvolvimento em áreas específicas, principalmente no Centro-Sul e ao longo da faixa litorânea, e que, muito embora os constantes avanços na descentralização das políticas públicas de inclusão, estas são ainda tímidas para proporcionar condições de bem-estar social aos habitantes das áreas menos desenvolvidas.

Para reverter tal situação, o PROMESO incentiva a interface entre as diversas ações do governo em territórios que envolvem regiões de um ou mais Estados que compartilham características comuns em termos de cultura, aspectos socioeconômicos, além de questões políticas e ambientais.

Cabe ao setor público, à iniciativa privada e à sociedade civil, das diversas unidades administrativas envolvidas, articularem-se a partir da potencialização dos ativos endógenos identificados, a fim de atingir objetivos como: induzir a atuação

---

<sup>30</sup> No RS, tais programas são contados com a colaboração dos COREDE.



integrada do Governo Federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em subregiões; promover a identificação de demandas e soluções à chamada “problemática regional” com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada; e, buscar a superação dos desequilíbrios com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos e entre instituições públicas e privadas.

Do ponto de vista da operacionalidade, o PROMESO busca a organização da sociedade, bem como a capacitação de pessoas e a criação de bases para o associativismo/cooperativismo, além de uma infra-estrutura mínima necessária ao “crescimento econômico”. Tudo através de ações programáticas com forte caráter de transversalidade, no sentido de fazer convergir para espaços definidos no âmbito das competências de integração nacional, esforços tipicamente setoriais.

#### 3.2.4 O reestruturado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), na verdade, uma reestruturação do antigo Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, figura como uma das mais importantes diretrizes da política nacional e internacional brasileiras, conforme afirma o próprio governo, em documentos institucionais. Este Programa surge no governo Lula, como desafio estratégico à mudança de paradigma na visão do fenômeno “fronteira”, outrora limite, obstáculo e elemento de segurança, e agora *locus* de integração territorial, política e sócio-econômica.

Numa avaliação oficial, o Governo considera que apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, a região (fronteira brasileira) apresenta-se, ainda, como:

pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania.

Ao contrário do PROMESO, o PDFF depara-se com desafios referentes à mudança de entendimento sobre o significado das “fronteiras”, antes encaradas como lugares longínquos e isolados, e agora entendidas como áreas com singularidades passíveis de estimular processos de desenvolvimento e integração regional.

Segundo documento oficial, “As faixas contíguas dos países fronteiriços apresentam vantagens comparativas para provocar o fortalecimento regional, a partir de características políticas e propósitos comuns”, e como o Brasil faz fronteira com 10 dos 12 países sul-americanos, por óbvio que tal região acaba por assumir um lugar de destaque na integração continental, muito embora o discurso oficial limite-se a ver nela apenas “vantagens comparativas”.

Com vistas à reestruturação de tal Programa, em resposta a edital publicado pelo Ministério da Integração Nacional, alguns estudos foram elaborados, pelo Grupo RETIS, de Pesquisa, coordenado pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lia Osório Machado, do Departamento de Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Esta reestruturação parte de conceitos bastante atualizados, em termos de ordenamento territorial, bem como adota metodologia condizente com os fins propostos, abarcando os mais variados temas, a partir do que, estabelece diretrizes, propondo mesmo uma Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto, não sem antes traçar um perfil do que havia sido produzido para tanto, até então, em termos de legislação.

#### 3.2.4.1 Dos conceitos revistos

Segundo o estudo do RETIS, os conceitos de território, territorialidade, rede, região, regionalização e zona e faixa de fronteira utilizados, foram sendo elaborados ao longo do estudo, servindo como eixo teórico para a sua estruturação, não se

tratando de um dado *a priori*, mas sim de uma construção de acordo com a realidade das fronteiras internacionais do Brasil<sup>31</sup>:

As noções de território, territorialidade, rede e zona de fronteira apontam para o caráter dinâmico dos processos sócio-espaciais e sugerem que uma das propriedades da região ou de uma sub-região, por mais que queiramos delimitá-la de modo a definir um território único, é a de ser um 'sistema aberto'. A troca de bens, energia, pessoas, informação com o ambiente 'externo' (o não-próprio a região) a torna sujeita a mudanças e adaptações, inclusive de seus limites, quase sempre provisórios e definidos por objetivos determinados. Alguns indicadores e variáveis utilizados na elaboração da tipologia de sub-regiões da faixa de fronteira do Brasil têm a pretensão de iluminar diversas territorialidades, econômicas e culturais, que extrapolam limites territoriais bem definidos e mostram o caráter heterogêneo e territorialmente 'aberto' de cada sub-região.

Ora, muito embora fique claro no estudo a relativização da noção legal de faixa de fronteira, projeção do espaço físico, numa extensão de 150 km, para dentro do território nacional, a partir da linha divisória. Por exemplo, para trabalhar com uma visão mais dinâmica do fenômeno, ou seja, o elemento humano, portador da cultura, como construtor dessa territorialidade, ainda assim, no geral, a proposta de reestruturação vai fazer uma leitura mais setorial do problema, não divergindo muito do antigo PDFF, cujos Objetivos foram assim elencados<sup>32</sup>:

- Promover a convergência das políticas públicas setoriais na faixa de fronteira, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região;
- Articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão econômica, social, institucional e cultural;
- Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais;
- Articular investimentos em infra-estrutura econômica para apoiar o processo de integração nacional; e
- Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul.

Desta forma, o que se vê é toda uma iniciativa de inovar na abordagem do tema, a partir de um enfoque mais geográfico-social, como o próprio estudo refere, e um resultado distorcido, que privilegia os aspectos setoriais-econômicos.

<sup>31</sup> Documento disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/>>. Acesso em: 22.03.2010.

<sup>32</sup> Documento disponível em: <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/>>. Acesso em: 22.03.2010.

### 3.2.4.2 Da Metodologia utilizada

A Metodologia adotada no estudo partiu, resumidamente, do desenvolvimento de pesquisas nas áreas de Tipologia Básica das Subregiões; Especializações Produtivas e APLs<sup>33</sup> Potenciais; Tipologias das Integrações Transfronteiriças; Avaliação do Marco Legal e Estudos de Caso, para o que foram estabelecidos objetivos, a serem atingidos através de instrumentos pré-determinados.

A proposta apresentada não vai destoar muito do PDFF, original, mantendo o foco eminentemente setorial, como se pode ver em todas as áreas pesquisadas, em que a questão econômica é a que prevalece, e o viés geográfico não é priorizado, pois mesmo na Tipologia das Integrações Transfronteiriças, que teria um caráter mais dinâmico-territorial, a preocupação é com o aspecto cultural (setor).

Já quanto aos Estudos de Caso, não se entende porque apenas os Arcos Norte e Central foram contemplados. No mínimo, tal análise empírica deveria ser representativa de toda a fronteira, inserindo, assim, o Arco Sul que, diga-se, é onde a integração transfronteiriça está mais avançada, segundo o próprio estudo, e, portando, em condições de servir de parâmetro.

### 3.2.4.3 Dos Temas abordados como foco de ação

Neste tópico, mais especificamente no subitem Bases Territoriais/Cidades Gêmeas, tanto no PDFF quanto na proposta de reestruturação deste, não estão contempladas as cidades gêmeas Aceguá/Acegua, respectivamente, no Brasil e Uruguai.

---

<sup>33</sup> Arranjos Produtivos Locais

Muito embora os dados do estudo realizado pelo RETIS tenham origem secundária, dentre outras, o IBGE<sup>34</sup>, por exemplo, cujo último Censo é de 2000, a legislação de emancipação do município brasileiro, outrora distrito de Bagé (RS), data de 1995, com efetivo desmembramento em 2001.

Como se pode ver da página, na Internet, do Ministério da Integração Nacional<sup>35</sup>, os dados do Programa são de 2003, e a proposta de reestruturação é de 2004, tendo havido tempo suficiente para que aquele município brasileiro fosse incluído. Mormente, em razão de que há metodologia para extrair indicadores do distrito emancipado, seja através da desagregação de dados a partir do “município mãe”, seja através da coleta primária *in loco*, até porque se trata de uma localidade muito pequena, do ponto de vista urbano.

#### 3.2.4.4 Das Diretrizes estabelecidas

Neste particular, pode-se afirmar que a Diretriz Geral consistente em “Criar e fortalecer mecanismos institucionais que garantam a gestão participativa do Programa de Gestão da Faixa de Fronteira”, enquanto única estratégia mais consentânea com o novo paradigma, já nasce morta, eis que aponta para a constituição de Fóruns Subregionais, com a participação da sociedade civil organizada.

O estado do Rio Grande do Sul possui, já há anos, uma estrutura institucional de desenvolvimento regional calcada nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), os quais encampam a idéia de trabalhar, nas áreas de fronteira, a partir das duas Mesorregiões Diferenciadas, no caso, a Grande Fronteira do MERCOSUL e a Metade Sul do RS, sendo que no último evento realizado (II Fórum

---

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/default.php>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 17 dez. 2009.

do Metade Sul – Alternativas de Desenvolvimento), todos os projetos apresentados referiam-se a empreendimentos econômicos, bem setorizados<sup>36</sup>.

Mais não se podia esperar, assim, das Diretrizes Específicas para a Faixa de Fronteira e para a Zona de Fronteira, as quais sequer disfarçam o foco econômico das propostas, pois que este figura na denominação mesma daquelas. Quando tenta fazê-lo, acaba por se tornar patente, seja porque prevê sua implementação a médio e longo prazos, seja, ainda, porque, quando assim não é (curto prazo), privilegia, novamente, o aspecto cultural. Além deste, também os vieses político e étnico recebem preocupação de curto prazo, porém de maneira extremamente básica: divulgar o direito de voto dos nacionais residentes do outro lado da fronteira e garantir a participação de populações indígenas nos fóruns existentes ou a serem criados.

Quanto a este último, o estudo revela desconhecimento da realidade étnica desta enorme Região, pois que na Metade Sul do RS o elemento étnico mais vulnerável, como soe acontecer no resto do país, é o negro, mas aqui em especial, pois que muitos foram os cativos brasileiros que, para fugir à escravidão, imigraram para o Uruguai, onde a escravatura foi abolida quase meio século antes do Brasil, havendo fortes laços de parentesco e identidade entre comunidades remanescentes de quilombo, de ambos os lados da fronteira<sup>37</sup>.

Ora, tal iniciativa está muito vinculada a uma realidade fronteiriça que não a do Brasil com o Uruguai, pois que esta região não se enquadra no que se tem denominado “terras tradicionalmente ocupadas por populações indígenas”, deixando de lado a minoria representada pelos negros, no caso populações remanescentes de quilombos. Para estas a Constituição Federal brasileira, de 1988, previu, no artigo 18, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o reconhecimento à propriedade das terras assim consideradas. É sabido que o Uruguai, desde o Século XVIII, não mais possui o elemento autóctone na formação de sua população. Por outro lado, tem no negro, muitos brasileiros, que para lá emigraram em função da

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?id=2518>>. Acesso em: 19 dez. 2009.

<sup>37</sup> PEREGALLI, Enrique. *Como o Brasil ficou assim*. São Paulo: Global, 1982.

abolição da escravatura naquele país ainda em 1831, como já afirmado, enorme contribuição à sua cultura popular, em especial na música e na dança, com os “candombes” e as “murgas”<sup>38</sup>.

E não se diga que não há diferenciação interna às etnias quanto aos pleitos e formas de articulação com a sociedade não indígena, por parte das comunidades negras. Pois, os mesmos motivos que levaram a Constituição Federal a garantir a demarcação das terras indígenas foi fruto do reconhecimento da imperiosidade de se outorgar aos negros a propriedade das áreas por eles tradicionalmente ocupadas, até porque, toda a questão étnica, hoje, no Brasil, está calcada em políticas compensatórias, a partir do auto-reconhecimento, e não mais apenas na tutela das minorias.

Ademais, o estudo prevê a introdução do ensino de espanhol nos currículos escolares das instituições vinculadas à rede pública da Faixa de Fronteira, no que peca duplamente: uma porque, em sendo competência do Estado, o estabelecimento de diretrizes para o ensino, poderia prevê-lo, também, para o ensino privado; e, porque desconsidera os países de fala francesa, inglesa e holandesa, da América do Sul, com os quais o Brasil faz divisa, Guiana Francesa, Suriname e República Cooperativa da Guiana.

#### 3.2.4.5 Da Legislação Proposta

Conforme se pode ver do Quadro referente ao levantamento das propostas de legislação, em tramitação na Câmara dos Deputados, entre 1999 e 2003 (ano da adoção da Proposta de Reestruturação do PDFF), observa-se que apenas 1/3 delas diz respeito a “desenvolvimento econômico, meio ambiente e cidadania”. Esta última representa menos de 1/4 deste conjunto, o que só ratifica a percepção de que o Estado brasileiro ainda não incorporou o novo paradigma referente ao fenômeno

---

<sup>38</sup> Respectivamente, dança similar ao samba e agrupamento correspondente a blocos de carnaval.

“fronteira”, enquanto *locus* privilegiado de trocas, mas não de do tipo eminentemente materiais, e sim sociais.

#### 3.2.4.6 Da Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto resultante

Neste tópico a pesquisa até mesmo se contradiz, pois que, ao priorizar ações, elenca, no Vetor “Desenvolvimento Econômico Regional”, Tema “Área com Regime Especial”, o Instrumento “Reforçar a criação da Área de Livre Comércio Oiapoque”, quando tais iniciativas são consideradas como de médio prazo nas Diretrizes Específicas para as Zonas de Fronteira. Tal não parece apenas equívoco, pois que todas as demais iniciativas constantes da Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto encontram-se assim arroladas nas Diretrizes, em termos de projeção temporal.

Seria aqui conveniente um aprofundamento dos estudos com vistas à elaboração de propostas, uma vez que se trata de nossa única fronteira com a União Européia, já que as experiências desta natureza, quando envolvem “lados” tão assimétricos, podem implicar em maiores assimetrias.

Ademais, neste Vetor, enquanto Fortalecimento Institucional, o estudo prevê a criação de Comitês de Fronteira, já existentes no Rio Grande do Sul desde a década de 1930, do Século XX. Da mesma forma quanto aos Fóruns Subregionais, cuja recente experiência no estado vem se confundindo com a atuação dos COREDE, sem falar no outrora Processo de Participação Popular (PPP), ora Consulta Popular, com cronograma de execução de obras atrasado em anos, o que pode comprometer as incipientes experiências de democracia participativa, estimuladas pela Constituição Federal de 1988.



É no aspecto cidadania, porém, que a Agenda se mostra ainda mais superficial, ao preconizar como instrumento da efetivação de Direitos Políticos, a ampla divulgação da jurisprudência relativa aos direitos de voto dos cidadãos brasileiros residentes em localidades dos países vizinhos situados na Zona de Fronteira. Como se esse sistema, mais que direito, dever, pois o voto, no Brasil é obrigatório, já não estivesse falido, ante a falácia da representação na democracia brasileira, carente, há anos de uma verdadeira Reforma Política, e não apenas Partidária e Eleitoral.

O projeto de reestruturação apresentado, em que pese a mudança do enfoque geral, ainda carece de um maior aprofundamento, por duas razões, no mínimo: a uma, porque são muitas as especificidades desta vasta “Região de Fronteira”; a duas, porque o Governo Federal concluiu e editou, recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional<sup>39</sup>, e vem discutindo a adoção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Mas, mesmo superficialmente, há coisas não ditas que precisam ser esclarecidas, como, por exemplo, o próprio nome que, embora possa passar despercebido ao leigo, traduz muito do viés que se quer dar a tal política. Originalmente, era Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira. Não que o título, por si só, tenha o condão de induzir o executor a privilegiar determinado aspecto, pois a iniciativa pode ter um nome profundamente impactante e um conteúdo extremamente superficial, mas, *in casu*, revela uma opção dos pesquisadores que, por certo, constituem-se em atores privilegiados neste contexto, em que o conhecimento se apresenta como instrumento indispensável, além de formadores de opinião com legitimidade para o mister.

Pontualmente, a iniciativa consistente na implementação dos Acordos de Livre Comércio (ALCs), por exemplo, pode causar à economia de países pobres, num futuro, efeitos próximos àqueles decorrentes da criação de “territórios jurídicos” similares, como é o caso do México, em cuja fronteira com os Estados Unidos instalaram-se as chamadas “maquiladoras”, onde a flexibilização da legislação

---

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2010.

trabalhista e tributária podem ser apontadas como parte de um processo específico de urbanização socialmente excludente.

O economista Marcio Pochman, em entrevista à Revista Carta Capital, nº 460, edição de 05.09.07, afirma mesmo, ao abordar o Decreto Federal que instituiu as quatro primeiras Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) brasileiras, que, num momento em que o Brasil vem apresentando recordes na balança comercial, a introdução de “maquiladoras” teria por fim tão somente o incremento do emprego, mas, dadas as condições especiais em que os mesmos são gerados, com isenções de contribuições sociais, os efeitos seriam até mesmo nefastos ao país, no futuro, mormente quando uma das maiores discussões é o tão propalado *déficit* da Previdência.

Já no geral, não há, na construção do Programa sequer rastro de participação popular, ou seja, parece ter sido relegado a segundo plano, o maior postulado do novo paradigma de desenvolvimento.

Alguns aspectos, tanto da pesquisa encomendada quanto da própria proposta final, revelam, assim, que parte dos planejadores regionais ainda não compreende aquela mudança de paradigma referida no início, ou como no famoso romance do Príncipe Lampedusa<sup>40</sup>, queiram mudar tudo para não mudar nada, como pode ter sido o caso da atual Constituição Federal com relação à elevação do município à condição de ente federado. Quanto a estes, embora não tivessem competências tão alargadas na vigência das Constituições anteriores, havia na legislação uma expressão que as evidenciava: “peculiar interesse local”. Para atender a tais situações, foi criado, ainda na década de 1950, o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira, que a seguir se verá.

---

<sup>40</sup> TOMASI, Giuseppe. *O Leopardo*. São Paulo: Nova Cultural, 2003.

### 3.2.5 Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira

A Constituição Federal de 1988 se constituiu em um marco jurídico em vários aspectos da vida republicana brasileira, em especial pelo fato de que, talvez única no mundo, instituiu uma federação de três níveis, já que à União e aos Estados, vai aduzir o município como ente autônomo, conferindo-lhe competências e prerrogativas próprias, dentre as quais a questão do ordenamento do solo. Para tanto, estabeleceu, também, um Capítulo à parte, que trata da Ordem Urbana, cujos dispositivos somente foram regulamentados recentemente, através do chamado Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01.

Tal novidade, em tese, em nada alteraria o *status* especial dos municípios em área de fronteira quanto ao disciplinamento de sua porção urbana, naquilo em que não viesse a conflitar com as questões atinentes à segurança do território, dentre outros aspectos com tratamento diferenciado em função da posição geográfica da localidade.

Para tais situações alguns mecanismos já eram previstos no ordenamento legal vigente ao tempo da antiga Constituição, dentre os quais merecem destaque pelo menos três: o Estatuto da Fronteira, os Comitês de Fronteira e o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF). Como os dois primeiros têm natureza binacional, serão analisados *a posteriori*, quando se tratar das iniciativas transnacionais, sendo o caso, agora, de abordar-se este último.

O PAFMFF foi criado no bojo da Lei Federal nº 2597/55, que definiu as áreas indispensáveis à defesa nacional, mantendo entre elas a faixa de fronteira de 150 km como zona de segurança. Tal legislação também estabeleceu, em seu artigo 3º, que a União deveria aplicar nos municípios da faixa de fronteira, anualmente, no mínimo, 60% de sua arrecadação (da faixa), especificamente em: 1) viação e obras públicas; 2) ensino, educação e saúde; 3) desenvolvimento da lavoura e da pecuária. Para obter os recursos, as prefeituras deveriam submeter seus planos à Comissão Especial da Faixa de Fronteira (CEFF) que, por sua vez, deveria solicitar que esses recursos fossem previstos no Orçamento da União. A mesma lei também

estabelecia que, para a realização de obras públicas da competência dos municípios da faixa, a União concorreria com 50% do custo. Tais iniciativas constituíram, assim, o PAFMFF.

Criar um projeto como esse fazia sentido diante da atitude negligente dos governos estaduais com relação aos municípios de fronteira. Estes poderiam alegar em seu favor a imensa quantidade de prerrogativas legais e a necessidade de assentimento prévio federal para realização de diversas atividades na faixa de fronteira, mas, talvez essa atitude faça mais sentido ao se considerar o baixo retorno financeiro que esses municípios são capazes de oferecer. O caso do estado do Amazonas é bastante ilustrativo, já que 98% da sua renda vem de Manaus e da Zona Franca.

O auxílio financeiro seria concedido para realização de pequenas obras públicas de infraestrutura, mas seu propósito era mais ambicioso:

[...] proporcionar condições mínimas de sobrevivência às populações fronteiriças, fixar o homem à terra, impedindo o êxodo rural para os grandes centros e difundir o sentimento de brasilidade abalado tanto pela ausência do poder público, quanto nos pontos mais remotos, pela desvantagem em relação às outras populações lindeiras.

Na prática, muito pouco foi realizado no âmbito desse programa. Os poucos recursos que lhe eram destinados, em alguns anos como os de 1993 e de 1995, não houve recurso algum, respondiam a duas prioridades: a) as obras deveriam ser de pequeno porte; b) os municípios amazônicos, por comparação, mais necessitados, seriam contemplados primeiro. Não há uma lista disponível dos municípios atendidos, nem das obras realizadas com os recursos repassados pelo programa. A extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República divulgou alguns números referentes ao período 1990-1995, que são enumerados no Quadro 1.

**Quadro 1 – Síntese das realizações da SAE na Faixa de Fronteira - 1990/1995**

Ano	Escolas	Postos de saúde	Pontes	Fossas	Outros	Prefeituras atendidas
1990	7	1	49	150	25	53
1991	88	27		750	70	58
1992	27	9	8		23	37
1993						0
1994	19	1	1		5	8
1995						0

Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Em 1998, o PAFMFF realizou 281 projetos, solicitados por 113 administrações municipais. No entanto, ficaram 2.292 projetos aguardando recursos financeiros para serem atendidos.

Assim, pela importância estratégica da faixa de fronteira, definida na Constituição Federal, o PAFMFF procura atender a 569 municípios, localizados em onze estados da Federação, sendo, porém, desconhecido até mesmo das Administrações locais, conforme se pode constatar do pouco acesso aos recursos por ele disponibilizados, se não mesmo que pela completa ignorância de sua existência que as entrevistas com as autoridades dos municípios estudados revelam.

Por fim, há que se ter em mente que o que deve nortear qualquer proposta de uma política para as faixas de fronteira, com vistas à integração e o desenvolvimento regional, é a certeza de que nenhuma iniciativa será bem sucedida sem que se alcance, previamente, um mínimo de consenso em termos de ordenamento do território, em ambos os lados da linha divisória. Devendo-se partir da análise dos aspectos culturais do elemento humano que ali atua, e de seus processos de mobilidade nesta zona de transição, sem o que não se constrói nenhuma comunidade que, se não partilha de uma identidade comum, no mínimo respeita a alteridade.

Para tanto, indispensável conhecer um pouco do que foram e são, atualmente, as iniciativas uruguaias nesta seara.

À diferença da maioria dos países da região, que aplicam uma demarcação territorial protegida nas áreas limítrofes com outros, o Uruguai não tem uma legislação que determine uma faixa de fronteira. Esta situação contrasta com o fato de que a simples distribuição territorial da população no mapa serviu para utilizar a metáfora, conforme Navarrete (2006), “país cáscara”, já que a concentração demográfica se estende até as bordas do território, com muito baixa densidade populacional no centro, fruto, provavelmente, dos longos anos sob domínio argentino e brasileiro, que determinaram uma postura mais de “segurança” das fronteiras do que de “integração” destas.

O Uruguai teve uma relação de indiferença frente ao desenvolvimento dessa zona, no que historicamente podem ter influenciado distintos fatores. No Século XIX houve várias iniciativas de desenvolvimento de planos regionais para a defesa da soberania nas regiões fronteiriça com o Brasil que não prosperaram, e que não estiveram presentes no Século XX. De acordo com de Bellis (2006 *apud* NAVARRETE, 2006) esta retração da fronteira do que é atualmente o Uruguai começou na época hispânica, em seus domínios coloniais, no Tratado de Madrid, por exemplo. Sua principal consequência foi o centralismo refletido de maneira diferente pelas áreas de influência das tradicionais divisas: o Partido Colorado, de origem metropolitana e o Partido Nacional fruto da tradição federalista do movimento *artiguista* com deslocamentos para a fronteira verde, ao norte do Rio Negro.

A ameaça do avanço brasileiro nos departamentos do norte esteve presente na discussão parlamentar nos anos posteriores à aprovação do Tratado de Limites, de 1850. Baracchini (1979) faz menção das propostas apresentadas no Parlamento para o arranjo dos campos e desenvolvimento das fronteiras, salientando as apresentadas no Quadro 2.

**Quadro 2** – Propostas apresentadas no Parlamento para o arranjo dos campos e desenvolvimento das fronteiras

Ano	Lei
1857	Colonização da zona fronteira. Projeto de Lei e Mensagem. Presidente Gabriel Pereira
1861	Colonização da zona fronteira. Projeto de Lei. Deputados José Maria Turreiro, Javier Alvarez e Pedro P.Díaz
1862	Colonização da zona fronteira. Projeto de Lei. Comissão de Fazenda da Câmara de Deputados
1880	Proteção do território fronteiro. Colonização e obras viárias. Proposta. Angel Floro Costa
1887	Colonização. Estrada de Ferro da Fronteira. Proposta. Benjamin Victorica e Urquíza
1888-1889	Transformação político-comercial da zona leste e sudeste brasileiro. Proposta. Roberto Armênio
1898	Fomento da região leste. Projetos de lei. Francisco J.Ros
1910	Colonização. Estrada de Ferro Santa Rosa – La Coronilla. Porto e canalização da Lagoa Mirim. Proposta O'Bryan
1910	Colonização Estrada de Ferro Santa Rosa – La Coronilla. Porto e obras viárias. Proposta Juan José Castro.
1922	Fomento da região nordeste. Planteo. Francisco J.Ros.
1931	Desenvolvimento econômico-cultural da zona nordeste e da Bacia da Lagoa Mirim. Planteo. Manoel Bernardes.

Fonte: Baracchini (1979).

Para Baracchini (1979, p.88-9), porém:

*Ninguno de los numerosos planes de colonización agraria, aplicado al arreglo de fronteras, llegó a concretarse. Su valor esencial está constituido por su cualidad testimonial, representativo de una actitud consiente, de ciertos sectores de poder, ante el problema de la desnacionalización progresiva de las áreas fronterizas con Brasil.*

Por outro lado, no que tange à porção mais ocidental do território uruguaio, as iniciativas de ocupação da fronteira com a Argentina pareciam não preocupar muito, já que os aspectos físico-naturais serviam como proteção a um possível avanço do vizinho além do Rio da Prata, como se pode ver da seguinte passagem de Cassi (2010, p.166):

*Evidentemente que las características territoriales de estas fronteras explican las diferencias entre ambas. A diferencia de lo que ocurre con Argentina, em el caso de la frontera con Brasil existen varios puntos denominados "fronteras secas" donde se han generado ciudades gemelas como Rivera-Livramento o Chuy-Chui, que se constituyeron em motores de la región. Además em el caso de Bella Unión-Barra do Quaraí, Artigas-Quaraí y Rio Branco-Jaguarão los rios Cuareim y Yaguarón no han sido casi obstáculos pues muy tempranamente se construyeron puentes que unieron ambas márgenes.*

Este aspecto objetivo, porém, serviu como um “amortecedor” das pretensões expansionistas brasileiras, já que na fronteira com o Brasil, uma maior interação entre ambos os povos, por ele propiciada, permitiu uma maior estabilidade, como se pode ver, ainda, em Cassi (2010, p.166), para quem

*[...] la Región Frontera Litoral Oeste constituída em torno al limite com la República Argentina posee características bien diferentes a las de La Región Frontera Brasil. Históricamente las interacciones que se generaron en la frontera con Brasil han determinado una identidad propia mucho más diferenciada fruto da construcción cultural allí generada.*

Ainda conforme este autor (CASSI, 2010), no Uruguai, a preocupação pela aquisição de terras nas regiões de fronteira, assim como a propriedade em mãos de sociedades anônimas com ações ao portador que inibem de se conhecer a nacionalidade de seus possuidores é um debate atual, que se desenvolve a partir da segunda metade do Século XX, inicialmente com um foco mais no econômico, e que só recentemente, início do Século XXI, se desloca para o social, como se verá.

Da mesma forma que no Brasil, a abordagem das iniciativas uruguaias em curso será feita do geral para o particular, ou seja, parte-se da Lei que instituiu Ordenamento territorial para, ao depois, discutir-se o instrumento de intervenção pontual em execução, ou seja, aquele voltado à região da fronteira.

### 3.2.6 A Lei 18.308 Ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável

A Lei uruguaia<sup>41</sup>, como dito acima, é recentíssima, de 2008, e, diferentemente do caso brasileiro, abarca não só o ordenamento do território como, também, visa pautar o seu desenvolvimento, como se pode ver do:

*Artículo 1º. (Objeto) – La presente ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y **desarrollo sostenible**, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.” (grifo nosso)*

---

<sup>41</sup> Texto integral disponível no Anexo A.



Já, ao tratar do conceito de ordenamento territorial, referida Lei também inova, ao prever a democratização do acesso aos recursos naturais do território, como se observa no artigo 3º:

*Artículo 3º. (Concepto y finalidad) – A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y **democrático** de los recursos naturales y culturales, (grifo nosso)*

Tal assertiva revela a necessidade de legitimar as ações com vistas à melhoria da qualidade de vida da população, que somente o controle – social - por parte dos próprios destinatários maiores da Lei pode lograr, sob pena de, em assim não sendo, restar apenas como mais um Plano.

Dentro de seus Princípios dirigentes também se observa certa contemporaneidade com instrumentos da espécie em países centrais, onde o planejamento tem sido a tônica:

*Artículo 5º (Principios rectores del ordenamiento territorial) – Son principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:  
a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y **cohesión** territorial. (grifo nosso)*

Embora a legislação brasileira nesta seara, como dito, não tenha sido, ainda, proposta, das discussões até então feitas em eventos preparatórios à sua elaboração vê-se que, do ponto de vista da legitimidade para sua condução, a Lei uruguaia vai no sentido oposto, como se pode ver do “*Artículo 5º, c): La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construídos y sociales presentes en el territorio*”.

Ou seja, a tônica aí é a descentralização, mesmo na presença de um Estado unitário (centralizado) como é o caso do Uruguai. Esta diretriz, porém, deve ser harmonizada com a que determina “*La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuídas a cada una, de las entidades públicas que*

*intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.”* Aqui, mais uma vez, patente a valorização do controle social no processo.

Por outro lado, há pontos de confluência, em termos de ordenamento urbano, mais especificamente, como quando prevê o que no Estatuto da Cidade, brasileiro, ficou conhecido como “justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização”, presente no *Artículo 5º, e) e f)*, como Princípios, também, respectivamente: “*La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.*” e “*La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.*”

No que tange aos novos parâmetros de desenvolvimento, a legislação uruguaia parece partilhar do entendimento de que é fundamental para o sucesso de qualquer política na área, uma visão que articula o setorial com o territorial, o que se pode concluir do Princípio consistente na:

*f)...conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.*

O desenvolvimento integrado não é outra coisa senão isso.

Já na alínea “h” do *Artículo 5º*, o legislador refere outros dois termos que parecem chave quanto às inovações trazidas por esse diploma legal: a palavra “*solidarios*” liga a “*económico*” e a especial proteção de espaços de “*interés rural*”. No primeiro caso, porque a economia solidária é algo que até mesmo alguns economistas contemporâneos rechaçam, e no segundo, porque destaca uma atividade essencial para o desenvolvimento do país, ainda que a partir da posse de Pepe Mujica, na Presidência, em 2010, com foco em Pesquisa e Desenvolvimento, já que, tendo limitações de natureza física, em termos de produtividade, resolveu o mandatário apostar em melhoramento genético na agropecuária, área sabidamente de excelência no Uruguai.

Do ponto de vista, porém, do Princípio da função social da propriedade, ainda que nada de expresso se encontre a este respeito na legislação em tela, a expressão “*interes general*” aponta para limitações em cujo conceito se considera compreendidas as limitações ao direito de propriedade, conforme o *Artículo 35*.

Por fim, cumpre salientar que nenhuma ação especial com relação às regiões fronteiriças foi estabelecida na Lei em discussão, já que, como visto, no “*país cáscara*” não constituem áreas especiais, uma vez que a ocupação original do território, e também suas reduzidas dimensões, fizeram delas o alvo principal.

### 3.2.7 Programa “Políticas de Integração de Fronteira: espaço de vida diverso e complexo”

Em consulta ao site do *Ministerio de Desarrollo Social* uruguaio, constata-se a existência, desde 2006, no âmbito da Direção de Coordenação Territorial, do, sucintamente denominado, *Programa de Frontera*, que se constitui em uma série de iniciativas. Estas buscam articular os distintos setores socioeconômicos, mais especificamente, no que denominaram “complementação de serviços, economia social, educação, identidade, meio ambiente, proteção social e direitos trabalhistas e saúde”. Em razão de sua característica fundamental, enquanto “articulador” dos demais Ministérios e/ou órgãos de hierarquia inferior com atuação em temas de interesse, também e/ou especificamente, das populações fronteiriças, o MIDES transformou-se no principal interlocutor para as correspondentes esferas administrativas dos países limítrofes, em termos do desenvolvimento integral deste espaço de vida, apropriadamente considerado, como o nome o revela, diverso e complexo.

#### 3.2.7.1 Da Metodologia adotada

A operacionalidade sob a forma de articulação dos setores envolvidos em determinada demanda socioeconômica das populações fronteiriças uruguayas, já

que é destas a execução das atividades, se apresenta similar àquela adotada pelo Ministério da Integração Nacional brasileiro, no que tange ao PDFF. Porém, ao deixar claro, em seus documentos constitutivos, que o modelo de desenvolvimento imediatamente almejado é o “humano”, parece distanciar-se um pouco de seu congênere brasileiro, já que, ainda que apenas no nome, a iniciativa brasileira, reestruturada em 2003, subtrai da denominação original, de 1998, o termo “Social”, restando tão somente o nome de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.

### 3.2.7.2 Das Escalas estabelecidas

Mesmo o espectro físico de abrangência do Programa uruguaio parece mais objetivo, ao declinar expressamente que a escala de integração desejada é aquela em nível de MERCOSUL, ainda que isso implique em considerar peculiaridades locais, um tanto ignoradas pelo instrumento brasileiro, sendo certo, por outro lado, que nesse particular também influem as distintas formas de Estado, federado ou unitário, e mesmo as dimensões territoriais absolutamente desproporcionais, sabidamente geradoras de diferenças sociais históricas.

### 3.2.7.3 Dos Objetivos perseguidos

O Objetivo Geral do *Programa de Frontera* deixa claro seu caráter inovador, muito embora a expressa advertência da inexistência de algo semelhante, até o momento, ao propor a construção de uma estratégia de intervenção que considera antes o território que os setores, caracterizando-a como “integral, interinstitucional e integrada”, ou seja, inteira, quer do ponto de vista dos atores envolvidos, públicos e privados, locais nacionais e internacionais, quer do ponto de vista da natureza das demandas atendidas, fazendo-o nos seguintes termos:

*Construir un modelo de trabajo en el espacio territorial de frontera que promueva una intervención integral, interinstitucional e integrada que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de su población; fortaleciendo a la capacidad articuladora de las diferentes instituciones y organizaciones implicadas a nivel local, nacional e internacional.*

Já quanto aos Objetivos Específicos, chama à atenção a perspectiva da integração regional no MERCOSUL, através da formulação de um modelo de gestão das políticas sociais públicas e sua replicação em outros territórios, o que faz dele um verdadeiro laboratório para práticas inovadoras em matéria de organização e desenvolvimento destes espaços.

- *Fortalecimiento de los ámbitos e instancias de articulación interinstitucional existentes en el territorio de frontera.*
- *Promoción de nuevas instancias y mecanismos de articulación, integración y participación en las zonas de frontera ("Grupos de Frontera") tendientes a mejorar la calidad de vida de la población.*
- *Reconocimiento, legitimación, promoción y difusión de la identidad cultural fronteriza dentro del territorio fronterizo y de los países involucrados.*
- *Relevamiento, sistematización y comunicación de los contenidos programáticos hacia los actores locales participantes.*
- *Contribución a la construcción de un modelo de gestión descentralizado que integre la realidad social, cultural, política y económica de la frontera.*
- *Contribución para la formulación de un modelo de gestión de las políticas sociales públicas y para la integración regional en el MERCOSUR.*
- *Réplica de las buenas prácticas aprendidas dentro del proceso de la propuesta en otros territorios.*

#### 3.2.7.4 Das Componentes priorizadas

As Componentes 1 (*Consolidación e instalación de una estrategia de intervención descentralizada y participativa*) e 2 (*Nuevo modelo de gestión de las Políticas Públicas y de la integración regional*) têm objetivos próprios a atingir, de forma gradual e sucessiva, enquanto que a Componente 3 (*Seguimiento y Evaluación*) se efetiva de forma paralela às anteriores, ou seja, prevê o acompanhamento e a avaliação das primeiras duas etapas.

Assim, a proposta uruguaia prevê a construção de uma nova estratégia de intervenção, descentralizada, do Estado Unitário para os Departamentos, e participativa, Governo e sociedade civil, que, exitosa, poderá ser replicada em outros

territórios semelhantes, fronteiras do MERCOSUL, enquanto novo modelo de gestão de políticas públicas.

Do ponto de vista dos mecanismos bilaterais, Brasil/Uruguai, esta iniciativa não é pioneira, pelo menos em tese, já que muitos instrumentos foram criados para a gestão destes espaços tão importantes para o Uruguai. Em especial, dada sua característica de ocupação do território pelas bordas (*pais cáscara*). Porém, se apresenta inovadora no que tange à atuação preferencial nos aspectos sociais, uma vez que as demais, a seguir discutidas, destacaram-se pelo foco em investimentos voltados ao fortalecimento da economia, com ênfase no circuito superior, como se verá.

### **3.3 Estratégias supranacionais de planejamento regional envolvendo Brasil e Uruguai**

Não constituem nenhuma novidade as tentativas sul-americanas de integração continental, datando, segundo Seitenfus (1997, p.201), ainda da década de 1960 a construção da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), sucedida em 1980 pela Associação Latino-americana de Integração (ALADI). Sem falar em iniciativas mais antigas, como é o caso do ABC (Argentina, Brasil e Chile), na segunda década do mesmo Século XX. Mais recentemente, porém, até mesmo por força do disposto na Constituição brasileira de 1988, que, no Parágrafo Único do Artigo 4º prevê a criação de uma comunidade latino-americana de nações, passou-se às tratativas com vistas à criação de um Mercado Comum.

Ora, pelo menos duas circunstâncias levam a crer que o resultado do Tratado de Assunção, de 1991, que criou o MERCOSUL, é muito tímido se comparado ao disposto na chamada Constituição Cidadã, pois que ao referir o termo “comunidade”, o constituinte almejava algo mais que apenas um bloco econômico: um arranjo supranacional que contemplasse os mais diversos aspectos das relações entre os países, como economia, política, sociedade e cultura. Por outro lado, se consideradas as circunstâncias político-institucionais da época de criação, fim dos

regimes de exceção que vigiam nos países latino-americanos, em especial nos quatro fundadores (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), a inclusão da chamada cláusula democrática<sup>42</sup>, consistente na exclusão do Tratado daqueles países que, doravante, admitissem a quebra da normalidade política, revelava, de início, um caráter muito mais comunitário do que tão somente econômico.

Mesmo assim, desde 1991, com a ratificação dos compromissos consubstanciados nos acordos do MERCOSUL, sedimentaram-se as novas conotações da situação de fronteira entre países latino-americanos, salvo raríssimas exceções: de áreas de segurança nacional, de local de barreiras dos mais diversos tipos, de obstáculos ou de competição, passou-se para a integração, para aproximação, permeabilidade e colaboração.

O aspecto político-jurídico do bloco, por exemplo, tem sido encaminhado, com resultados extremamente positivos, através dos muitos acordos e instrumentos já firmados, no caso do presente estudo, entre Brasil e Uruguai. Enquanto que os aspectos sócio-econômicos têm, ainda, que avançar mediante o aporte de propostas integradoras e de colaboração mútua, principalmente, no caso do desenvolvimento urbano nas cidades de fronteira.

### 3.3.1 Convênio para fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira

A primeira iniciativa, porém, com preocupações mais voltadas ao ordenamento do tráfego transfronteiriço de forma integrada, ainda vigente, data da época em que as áreas urbanas das cidades de Rivera e Sant'Ana do Livramento foram se aproximando. Até então, em torno de 400 metros afastavam cada um daquelas áreas da divisa, e a expansão de ambas as zonas em direção à linha divisória fez com que se conformasse ali o chamado Corredor Internacional.

---

<sup>42</sup> Estabelecida pelo Protocolo de Ushuaia, de 1998.

Em uma época em que o Brasil urbano estava restrito à capital federal, Rio de Janeiro, e a São Paulo, por certo que a preocupação era mais com o aspecto segurança dos mais de 17 mil km da fronteira. Porém, é sintomático que o Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira, celebrado ainda em 1933, tenha sido firmado com o Uruguai: é esta, desde sempre, a fronteira brasileira com maior grau de urbanização.

Este instrumento, ainda que precipuamente voltado às obras de infraestrutura internas e de ligação entre os países (caminhos, estradas e pontes), incidentes sobre a zona de fronteira, e à gestão dos recursos hídricos por eles compartilhados, tem grande importância porque define o chamado Corredor Internacional, concedendo-lhe regime jurídico específico de uso, salvo no caso da viação férrea, que continuaria a observar o Convênio especial firmado em 15 de maio de 1913, instrumento a regular futuras estradas de ferro a ligar os dois países.

Tal Corredor Internacional, corresponderia a uma faixa de 44 metros, entre o “marco 11 principal e 49 intermédio, com exceção das zonas urbana e suburbana” em cujos limites os proprietários, de ambos os lados, deveriam levantar “armados”, como se vê do disposto no Artigo IX, tendo-se-lhe atribuído o mesmo regime jurídico das demais estradas ou caminhos fronteiriços (Artigo X).

Segundo o artigo XI, ainda:

No futuro, não poderá ser elevada nenhuma construção dentro da faixa de 44 metros de largura, a que se refere o artigo 9º. Em qualquer outro trecho da fronteira, não serão permitidas novas construções ou reconstruções a menos de dez metros da linha divisória.

Da conjugação destes dois artigos, deduz-se que nas áreas urbanas e suburbanas o Corredor Internacional estaria reduzido a, no mínimo, dez metros, o que não chega a um gabarito de rua nos dias atuais.

Mas, o Tratado ia mais longe, demonstrando o que talvez fosse a sua maior preocupação, as questões de segurança. E, ainda que pareça um tanto permissivo, revela a longa trajetória de cooperação das autoridades policiais nestas zonas,



historicamente dominadas, do ponto de vista político, por tradicionais famílias de caudilhos, divididos em Partidos ainda regionais.

Como se pode ver do Artigo VII,

Ao pessoal de ambos os Estados, incumbido dos serviços de segurança pública, vigilância da fronteira, alfândega, correios, telégrafos, telefone e saúde pública, será permitido, quando transitar no chamado corredor internacional ou nos trechos de estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira, o uso dos respectivos uniformes e do competente armamento regulamentar.

Mais, o artigo VIII prevê que:

Os agentes da autoridade de ambos os Estados poderão proceder aos atos relativos à suas funções em toda a largura do corredor internacional ou dos trechos de estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira e deverão prestar-se auxílios mútuos. Quando tais atos forem exercidos contra nacionais do outro lado, os ditos agentes deverão proceder, tanto quanto possível, de acordo com as autoridades deste último.

O aproveitamento dos recursos naturais do Corredor Internacional também está previsto, já que segundo o Artigo XIII:

A pedra e a areia necessárias à construção e melhoramentos das estradas e demais obras acima referidas poderão ser tiradas do corredor internacional, segundo as conveniências do serviço e contando que não prejudiquem o seu estado de conservação. Os dois Estados deverão conceder as maiores facilidades para os transportes, no interior das zonas fronteiriças, do material destinado a tais construções ou melhoramentos.

Por fim, quanto à gestão das águas, a simplicidade dos dispositivos denota um momento em que o recurso não era considerado finito e, pois, estratégico. Observa-se que apenas a pesca mereceu tratamento à parte, mesmo assim extremamente modesto, refletindo a única forma, praticamente, de exploração dos rios, já que eles aí aparecem não só em razão de que constituem, em alguns pontos, a divisa entre os países signatários como, também, importantes formas de viação, transporte e comunicação de então.

São apenas quatro os artigos a tratar do tema (XIX a XXII), mas ele ganhará relevo com o passar dos anos, como se verá a seguir, das Comissões Mistas Brasileiro-Uruguaias para o Desenvolvimento das Bacias da Lagoa Mirim e do Rio

Quarai, criadas na década de 1960, e que passarão a ter atuação mais relevante a partir de meados dos anos 1970. Esta última, por não ter logrado atuação de mínimo destaque, não merecerá maiores comentários, até porque se constituiu sob a mesma modalidade institucional daquela, cujo raio de ação, inclusive, incide no território das cidades objeto do Estudo de Caso, aspectos que interessa discutir nesta Seção.

### 3.3.2 Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim

Precedido do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, de 12 de junho de 1975, o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim foi internalizado no Brasil através do Decreto Nº 81.351, de 17 de fevereiro de 1978. Sua importância consiste no fato de que ele reestruturou a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, atribuindo-lhe competência para a consecução de seus objetivos. Estes, genericamente, concentravam-se nas atividades de elaboração de estudos técnicos e projetos, bem como execução de obras e serviços (comuns e não comuns), além da propositura de normas uniformes sobre assuntos de interesse comum, como a navegação, prevenção da contaminação, conservação, preservação e exploração dos recursos vivos e colocação de tubulações e cabos subfluviais e aéreos.

A Bacia Hidrográfica da Lagoa Mirim compreende cerca de 62.250 km<sup>2</sup>, sendo quase 50% brasileira, abrangendo 27 municípios do Rio Grande do Sul, localizados nas microrregiões Zona Sul e Campanha, o que corresponde a 10% da superfície do Estado e 35% da Mesorregião Metade Sul, sendo que a parte uruguiaia representa 20% de todo o território do país, tratando-se esta zona, Leste, de uma das mais atrasadas do Uruguai, razão pela qual reveste-se de grande importância estratégica sob o ponto de vista geopolítico e do desenvolvimento regional.

O chamado Tratado da Lagoa Mirim traduz, assim, através de seus propósitos (artigo 4º) as principais premissas que constituem o tão decantado desenvolvimento sustentável

[...] onde desenvolvimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental devem caminhar lado a lado de forma equilibrada -, vindo a ser um marco referencial não apenas para o desenvolvimento da região, mas, também, como um fundamento institucional para a construção de um projeto piloto de gestão de recursos hídricos e ambientais transfronteiriços entre o Brasil e o Uruguai.

A Comissão Mista constitui-se no organismo binacional responsável pela execução deste Tratado, sendo representada, no Brasil, pela Seção Brasileira (SB/CLM), vinculada ao Ministério de Integração Nacional e com sede executiva a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim da Universidade Federal de Pelotas (ALM-UFPel). No Uruguai está estruturada na chamada Delegação Uruguia (DU/CLM), com escritório em *Treinta y Tres*.

Ambas têm por missão prestar apoio, em complementação aos órgãos da Administração central a que estão subordinadas, administrativo, técnico e financeiro na elaboração e execução dos projetos relacionados com o desenvolvimento integrado da Bacia da Lagoa Mirim, bem como, no caso brasileiro, na manutenção e operação das obras sob sua responsabilidade, basicamente duas, como adiante se verá.

Para se ter uma idéia dos objetivos deste instrumento, tenha-se em vista o que dispõe o artigo 4º, então, do Tratado da Lagoa Mirim:

As ações nacionais e binacionais a que se refere o Artigo 3º procurarão atingir, entre outros, os seguintes propósitos:

- a) a elevação do nível social e econômico dos habitantes da Bacia;
- b) o abastecimento de água com fins domésticos, urbanos e industriais;
- c) a regularização das vazões e o controle das inundações;
- d) o estabelecimento de um sistema de irrigação e drenagem para fins agropecuários;
- e) a defesa e utilização adequada dos recursos minerais, vegetais e animais;
- f) a produção, transmissão e utilização de energia hidrelétrica;
- g) o incremento de meios de transporte e comunicação e, de maneira especial, da navegação;
- h) o desenvolvimento industrial da região;
- i) o desenvolvimento de projetos específicos de interesse mútuo.

As Partes Contratantes fixarão, em cada caso e quando se fizer mister, as prioridades a serem observadas com respeito aos propósitos estabelecidos.

Esta estrutura possui Estatuto próprio, e do Tratado ainda constam dois aspectos interessantes: as sedes da Comissão gozarão dos privilégios reconhecidos pela prática internacional e capacidade jurídica necessária para o cumprimento de suas incumbências, precisando o artigo 9º que:

As partes Contratantes outorgarão, entre outras:

- a) facilidades para a livre circulação na fronteira e permanência no território da Parte de que não são nacionais, aos membros da CLM e às pessoas a que esta outorgue o documento pertinente;
- b) facilidades aduaneiras, fiscais e de trânsito para que os veículos, embarcações e equipamentos a serviços da CLM possam cruzar a fronteira e circular livremente pelos territórios das Partes Contratantes.

A análise do Preâmbulo do Tratado permite vislumbrar melhor a situação, ou seja, é justamente a condição física privilegiada, o que implica, também, na redução de custos que investimentos isolados demandariam, que informa a iniciativa, tendo sido expresso pelas Partes o “propósito geral de empreender em ações conjuntas destinadas à realização de obras de infra-estrutura de interesse comum”.

Em que pesem as razões aí explicitadas, nenhuma mudança significativa trouxe a instituição à população da região, sequer indiretamente, já que a própria sede da Sessão Brasileira foi originalmente instalada em Porto Alegre e só mais tarde transferiu-se para Pelotas, e ainda assim com um quadro funcional excessivamente enxuto: um engenheiro e um economista. Ou seja, sequer a expectativa de atrair estruturas e serviços públicos capazes de dar vida às localidades fronteiriças, como forma de apoio às grandes obras projetadas, se materializou.

Estas sim, se efetivaram, mas em número também tão reduzidos e de forma seletiva, em termos espaciais, que desde o nascedouro atendem à elite da cidade e do campo: a Barragem Eclusa do Canal de São Gonçalo e a Barragem e Distrito de Irrigação do Arroio Chasqueiro.

Esta porque, embora justificada pela necessidade de implantação de infraestrutura física adequada para produção (irrigação, estradas e outros serviços),

para beneficiar cerca de 120 famílias, apoiando-as ainda com assistência técnica e estimulando o associativismo, acabou por concentrar, ainda mais, a renda nesta região já tradicional do latifúndio, colocando à disposição do agronegócio exportador os mais de 50 km de canais, custeados com recursos públicos.

Já a Barragem Eclusa do Canal de São Gonçalo, que permite a manutenção da qualidade da água consumida pela população de Rio Grande, tem por função maior impedir a salinização das águas da Lagoa Mirim, o que as tornariam impróprias à irrigação de 170 mil hectares de arroz, sem falar no abastecimento de água do complexo portuário-industrial de Rio Grande, agora ampliado com a implantação do Pólo Naval.

Não é à toa que ambas as obras são realizadas já nos estertores do regime de exceção, final da década de 1980, perdendo importância na medida em que o patrimonialismo, que tanto tem marcado a vida republicana brasileira, também arrefece ante a emergência de uma nova ordem constitucional que, ao lado do sistema representativo, reconhece a vertente participativa da democracia, conforme se vê do disposto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, Parágrafo Único.

Quanto a este aspecto, interessante o disposto no Artigo 12, alínea 4, do Estatuto da CLM, o qual prevê que:

Participação das reuniões da Comissão, em caráter permanente, a critério de cada uma das Partes, representantes estaduais e departamentais, municipais **e das respectivas comunidades fronteiriças da área de ação da CLM** (grifo nosso)

A prática da governança local somente vai ser exercitada a partir da reativação dos chamados Comitês de Fronteira, como a seguir se verá.

### 3.3.3 Comitês de Fronteira

Revigorados a partir da reestruturação do PDFF, já discutido, os colegiados da espécie não são uma peculiaridade da divisa Brasil/Uruguai, ou seja, têm lugar

em todos os trechos fronteiriços brasileiros com a América espanhola em que avultam problemas envolvendo atividades nacionais de ambos os lados, o que aponta para a necessidade de soluções conjuntas, via cooperação.

Tais Comitês são compostos, majoritariamente, por autoridades locais, porém coordenados pelos titulares dos Consulados instalados de cada lado da fronteira, vinculados assim, em termos operacionais, às tradicionais formas de articulação diplomática. Ou seja, embora o foco de suas competências sejam os problemas que entravam a efetivação de uma melhor qualidade de vida para os moradores destas regiões, as decisões são monopolizadas pelos respectivos Governos centrais, restando tais instrumentos quase que apenas como órgãos consultivos.

Prova disso é o fato de que, depois de anos inativos, os mesmos experimentaram considerável prestígio por ocasião das reuniões preparatórias da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, nos dias 11 e 12 de julho de 2002, em Sant'Ana do Livramento (RS), quando foram constituídos quatro Grupos de Trabalho (Saúde, Educação, Meio Ambiente, Cooperação Judicial e Policial), cujos objetivos eram, resumidamente (conforme ATA, Anexo B): identificar o problema ou a possibilidade de cooperação; escolher três temas prioritários; elaborar plano de ação para cada um dos três temas escolhidos, com nomes de responsáveis, tanto do lado brasileiro como uruguaio, para sua execução; e, produzir documento, com registro das conclusões.

Fruto destas atividades, ainda em 2002, foi firmado um Acordo que passou a permitir a residência, estudo e trabalho dos dois lados da fronteira, aos moradores locais, de ambas as nacionalidades, ainda que tais atividades tenham sido limitadas às localidades distantes, no máximo, 20 quilômetros para dentro do território de cada país. Caindo, porém, novamente no ostracismo os referidos Comitês de Fronteira, sem avançar nos demais aspectos que mereceram a atenção daquelas reuniões e das demais, chamadas de "Alto Nível", realizadas em Montevideu e Porto Alegre (RS), o que por si só corrobora a ineficiência das tratativas levadas a efeito fora das regiões a que se circunscrevem, ou pelo menos nas quais primeiro se fazem sentir os problemas que entravam a qualificação da vida na fronteira.

### 3.3.4 Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios

Embora instituído ainda em 2004, as populações locais têm encontrado dificuldades, em ambos os lados, para obter o chamado “Documento Especial de Fronteiriço” que dá direito a residir, estudar e trabalhar no país do qual não se é originalmente nacional, em especial em razão do custo do documento, aspecto que vem sendo resolvido pelo governo das Partes.

Tal circunstância tem sido agravada pelo fato de que a limitação física (localidades situadas até 20 quilômetros da fronteira) impõe condições bastante reduzidas de oferta de emprego, já que em se tratando de uma zona tipicamente rural, e estando as atividades no campo altamente mecanizadas, pouca opção resta aos fronteiriços em termos de trabalho, muito embora o Tratado preveja, também, “exercício de ofício ou profissão”, ou seja, não necessariamente com vínculo empregatício.

As localidades ditas no Acordo “vinculadas” são: 1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); 2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); 3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); 4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); 5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); 6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

O interessante desta iniciativa é que, pela primeira vez, o caráter supranacional da população local – e mesmo da região em si - é legitimado pelos Estados-Nação, ainda que o Tratado não abarque os direitos políticos, típicos da cidadania, aspecto ainda um tanto nebuloso, como se pode ver nas palavras de Dorfman (2008, p.267)

Ora descrito como instrumento de “nacionalidade compartilhada” (FAGGIANI, 2004), ora como “carteira de identidade” (GABINETE DA VICE-GOVERNADORIA, 15/04/2004), o acordo coloca em pauta as práticas cotidianas, reconhecendo a existência de uma etnicidade

fronteira compartilhada por uruguaios e brasileiros. Entretanto, passa a discriminar outras etnicidades aí presentes.

O caráter ainda nebuloso do Tratado teve desdobramentos em uma série de questões, segundo esta Dorfman (2008, p.267), ainda não respondidas:

Várias perguntas são pertinentes, tais como: Porque se estabelecem localidades vinculadas (e não uma zona única)? Para que a população da fronteira pagaria para legalizar atividades que já realiza? Quem tem maior interesse, brasileiros ou uruguaios, estudantes ou trabalhadores? Qual classe social? Que tipos de atividades econômicas? Rurais ou urbanas? Como ficam os estrangeiros (nem brasileiros, nem uruguaios)? E os direitos políticos (que representam, de fato, cidadania) como o voto, foram considerados? Trata-se de cidadania, identidade, nacionalidade, extraterritorialidade ou o que?

Segundo ainda esta autora, poucos foram os desdobramentos desde a entrada em vigor do Tratado, até porque os custos do documento eram proibitivos, circunstância resolvida somente em 2009, mas algumas manifestações já permitiriam se avançar na análise de aspectos da iniciativa, como se pode ver de artigo publicado por Eduardo Santos apud Dorfman (2008, p.267):

[para combater o portunhol] As autoridades educacionais uruguaias estão lidando com essa questão de forma inovadora: ensinar às crianças as duas línguas ao mesmo tempo, desenvolvendo o bilinguismo como forma de marcar as diferenças e semelhanças entre as duas línguas. Dentro da escola, as crianças aprendem o português e o espanhol também em aulas de Ciências, História, Matemática e outras matérias, ministradas ora em uma língua, ora na outra. [...] A jornada escolar divide-se em duas partes, uma com os cursos ministrados totalmente em português e a outra, em espanhol. [...] é importante perceber que ao aprender espanhol e português não se está pondo em risco o sentimento de Pátria. Ao contrário, dificulta-se o desenvolvimento de um dialeto local, que mais do que um sotaque ou um maneirismo regional, aí sim, diluiria o que cada população tem de brasileira ou uruguaia (SANTOS, 2004, p.15).

É ainda Dorfman (2008, p.267) quem comenta tal manifestação, no seguinte sentido:

O texto do Embaixador trata do ensino das línguas em sua forma culta como forma de controlar a difusão do portunhol. Eis uma possível resposta ao porquê do acordo: legalizar para controlar, como está explicitado na estratégia a respeito das línguas.

Este instrumento constitui-se numa tentativa de regularizar os fluxos, muitas vezes diários, realizados por brasileiros e uruguaios, moradores da zona de fronteira,



para suprir suas necessidades nestes aspectos, sem contar que, decorrente, por exemplo, da condição de trabalhador brasileiro, pode o cidadão desfrutar de benefícios previdenciários diferentes, às vezes mais vantajosos.

Da mesma forma, ao residir no Brasil, e frequentar estabelecimento de ensino brasileiro, poderá o estudante ser contemplado com programas governamentais de distribuição de renda, como o Bolsa Família, sem falar que a própria escola “ganha”, já que recebe repasses de fundos como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com base no número de matrículas.

Documento da espécie foi firmado com vistas ao estabelecimento de intercâmbio nestas mesmas áreas, no que tange à fronteira brasileira com a Argentina, praticamente nos mesmos moldes, ainda em 2008, o que aponta para uma prática que poderá se estender aos demais países do MERCOSUL, cujas iniciativas institucionais no que tange às fronteiras vêm deixando a desejar, como a seguir se verá.

### 3.3.5 O FOCEM no marco do MERCOSUL

O Tratado de Assunção, assinado em 26.09.91, por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, é um acordo-marco para a conformação de um Mercado Comum. É assim que, em um contexto de regionalismo aberto, se conforma o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), um projeto de clara vocação regional, com um programa de liberalização tarifária que foi variando e se flexibilizando, com alguns períodos de estancamento, e mesmo ceticismo a respeito de seu possível sucesso.

Para além das turbulências que a região experimentou, questões político-financeiras e forte insatisfação dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, ao longo das últimas administrações governamentais, o processo de integração foi sendo aprofundado, definindo e ampliando-se a agenda regional para a construção de um

---

MERCOSUL social e político, fundamentalmente a partir do Protocolo de Ouro Preto<sup>43</sup>.

O MERCOSUL optou por um funcionamento do tipo “intergovernamental”, mesmo ciente de que não era a opção correta ante a necessidade de criar um ambiente adequado para a melhor coordenação de políticas macroeconômicas. Ao considerar, também, que a convergência de políticas públicas em diferentes áreas ensejava a criação de uma instituição “supranacional”, forte no consenso entre os quatro Estados fundadores dos riscos para a soberania frente a lideranças hegemônicas.

Navarrete (2006, p.02), referindo Bizzozero, diz que:

*[...] los cambios en el proceso de integración nacional han dependido de los liderazgos oscilantes de Argentina y Brasil, en un contexto de globalización que ha ido mutando en sus alianzas e escenarios. Pese a la gran producción de acuerdos y proliferación de foros de negociación, la incorporación normativa sigue siendo muy baja en relación a los esfuerzos invertidos multilateralmente. En ese sentido, el MERCOSUR también ha ido avanzando por la vía de hacer efectivos los acuerdos bilaterales, a la espera de la incorporación posterior de los países restantes.*

Por exemplo, as zonas fronteiriças, tal como propostas na Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, pretendem ser formalizadas como espaços transfronteiriços, a partir de Áreas de Livre Comércio, por meio da criação de condições que cumpram com o objetivo de criar uma cidadania fronteiriça (um Estatuto de Fronteira). O que implica, por exemplo, a livre circulação de pessoas, mão-de-obra, bens, serviços e capitais, serviços comuns de infraestrutura urbana, flexibilização de controles, aduana única nos passos fronteiriços, isenções tributárias a artigos de consumo pessoal, simplificação do comércio, eliminação da dupla tributação pessoal e integração cultural, ou seja, condições para uma interação cidadã.

Efetivamente, se essas condições se puderem cumprir, mostram a uma escala muito simplificada, o que o Tratado de Assunção pretendia, na construção de um acordo político para a integração regional. É nesse sentido que a experiência de

---

<sup>43</sup> O Protocolo de Ouro Preto é que define a estrutura institucional e operacional do MERCOSUL.

cooperação uruguaio-brasileira, principalmente nas cidades gêmeas, pode converter-se num laboratório social para a integração, do qual se pode tirar lições e se projetar novas ações.

Para tanto, pode-se dizer, então, que o MERCOSUL foi compelido a adotar alguma iniciativa no âmbito das discussões sobre as novas conotações acerca das fronteiras que a emergência do Bloco suscitava, fazendo-o através da Resolução GMC Nº 26/01, de 05.07.02, sob a forma de um Grupo *Ad Hoc*, denominado Grupo *Ad Hoc* Sobre Integração Fronteiriça (GAHIF). No entender de Navarrete (2006) é consequência da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço firmada entre Brasil e Uruguai, estabelecida naquele mesmo ano, e cujos desdobramentos no plano fático são o que de mais consistente se vêm experimentando em termos de ações para o desenvolvimento da assim chamada região de fronteira.

A atuação deste Grupo, porém, parece bastante modesta, tendo se reunido apenas nove vezes, desde sua criação, a julgar das Atas obtidas junto à Secretaria Administrativa do MERCOSUL, em Montevideu, em outubro de 2009, ou seja, praticamente uma única vez por ano.

Na verdade, este acordo foi o resultado das negociações frustradas, impulsionadas pelo Brasil, entre os Estados da região, para assegurar a livre circulação de pessoas nas regiões fronteiriças. Inicialmente, o documento negociado procurava que o GAHIF elaborasse um “Estatuto das Fronteiras do MERCOSUL”, mas, esta atribuição de um *status* supranacional gerou muitas dúvidas.

Na primeira reunião deste Grupo *Ad Hoc*, em outubro de 2002, o Brasil propôs a extensão do reconhecimento da qualidade de “nacional fronteiriço” a outras regiões, seguindo o modelo uruguaio-brasileiro do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho dos Nacionais Fronteiriços, firmado em agosto deste mesmo ano, entre aqueles países. No entanto, os delegados dos Estados partes preferiram que as questões de fronteira fossem avançando pela via das negociações bilaterais ou trilaterais (nos casos de tríplice fronteira), e não multilaterais.

Segundo a opinião de assessores brasileiros citados por Navarrete (2006, p.43):

Esse foro de discussão se ressentia da falta de participação regular dos diversos setores envolvidos com o desenvolvimento econômico e social fronteiriço. Mais usualmente, encontram-se representantes da receita federal e da saúde; os demais setores, mesmo que presentes em algumas das reuniões preparatórias, normalmente não são representados pelos mesmos técnicos, o que acaba levando à fragmentação da informação e falha na continuidade de seu debate. Pode-se, desta forma, apontar para a fragilidade do debate dos temas relacionados à cidadania e a subutilização do espaço privilegiado de discussão que é o GAHIF. Estados e municípios de fronteira, por sua vez, acabam por não terem suas necessidades contempladas, assim como suas potencialidades para promover a integração também podem acabar subjugadas.

As vinculações entre municípios fronteiriços, no marco da Rede de Mercocidades, assim como a possível constituição no próximo Parlamento do MERCOSUL de uma Comissão de Assuntos Fronteiriços, denotam a relevância desta área de produção de institucionalidade em comum. Revelam, também, a necessidade de atenção sobre todos aqueles temas que têm a ver com o desenvolvimento local, assim como a preocupação com a devida proteção dos passos de fronteira para a consolidação de um fluido e seguro intercâmbio comercial.

Cabe aqui uma breve referência acerca do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), o qual tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul, por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países-membros do bloco.

Este Fundo foi instituído ainda em dezembro de 2004, embora somente tenha começado a operar em junho de 2005, e tem por objetivo financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL, além de fomentar a produtividade econômica dos Estados-Partes e promover o desenvolvimento social, particularmente nas zonas de fronteira, bem como apoiar o aperfeiçoamento da estrutura institucional do bloco.

O funcionamento do Fundo é peculiar, já que é composto por contribuições não-reembolsáveis, num montante de US\$ 100 milhões/ano, acrescido de aportes voluntários. As cotas-partes são integralizadas semestralmente pelos Estados-Partes, proporcionalmente ao PIB de cada um deles, razão pela qual a Argentina contribui com 27% dos valores; o Brasil, com 70%; o Paraguai, com 1%; e o Uruguai com 2%.

Observou-se uma aporte crescente de recursos no primeiro biênio de funcionamento do FOCEM, eis que no primeiro ano, apenas 50% dos valores tinham sido depositados. Tal montante ascendeu a 75% no segundo ano e, a partir do terceiro ano, os recursos atingiram o total previsto, qual seja, US\$ 100 milhões.

Mais uma peculiaridade é o caráter não-reembolsável (doação) do Fundo, bem como a destinação dos mesmos, que responde a uma lógica inversa à dos aportes, ou seja, os maiores vultos são destinados à economias menores do MERCOSUL, por direito: o Paraguai pode acessar até 48%, o Uruguai, 32%, e à Argentina e ao Brasil corresponde 10% do montante aportado total anualmente.

No Brasil, funciona como Unidade Técnica Nacional (UTNF/Brasil) do Fundo de Convergência Estrutural e o Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM) a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), conforme previsto nos Artigos 17 e 18 de seu Regulamento (Decreto nº 5.985, de 13 de Dezembro de 2006). Nesta condição, tem a função de coordenar, internamente, os aspectos relacionados com a formulação, apresentação, avaliação e execução dos projetos financiados por este fundo.

Os tipos de Programas passíveis de financiamento via FOCEM, de acordo com o artigo 31 do Regulamento do FOCEM (Decisão CMC/DEC 24/05), são os seguintes:

l) Programa de Convergência Estrutural: os projetos dentro deste programa deverão contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. O programa compreenderá os seguintes componentes: i) Construção,

modernização e recuperação de vias de transporte modal e intermodal que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os 'Estados Partes' e entre suas sub-regiões. ii) Exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis. iii) Geração, transporte e distribuição de energia elétrica. iv) Implantação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem. II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade: os projetos incluídos dentro deste programa deverão contribuir para a competitividade das produções do MERCOSUL, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio intra-MERCOSUL, e projetos de integração de cadeias produtivas e de fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção (padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal, etc.); assim como a investigação e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. O programa compreenderá os seguintes componentes: i) Geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos. ii) Metrologia e certificação da qualidade de produtos e processo. iii) Rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais e garantia da segurança e da qualidade de seus produtos e subprodutos de valor econômico. iv) Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados. v) Promoção da vitalidade de setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores. vi) Fortalecimento da reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, seu vínculo com os mercados regionais e promoção da criação e desenvolvimento de novos empreendimentos. vii) Capacitação profissional e em auto-gestão, organização produtiva para o cooperativismo e o associativismo e incubação de empresas. III) Programa de Coesão Social: os projetos enquadrados dentro desse programa deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, a redução da pobreza e do desemprego. O programa compreenderá os seguintes componentes: i) Implantação de unidades de serviços e atendimento básico em saúde, com vistas a aumentar a esperança de vida e, em particular, diminuir as taxas de mortalidade infantil; melhorar a capacidade hospitalar em zonas isoladas e erradicar enfermidades epidemiológicas e endêmicas provocadas pela precariedade das condições de vida. ii) Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação. iii) Capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, com vistas à diminuição das taxas de desemprego e subemprego; diminuição da disparidade regional incentivando a criação de emprego nas regiões de menor desenvolvimento relativo e melhora da situação dos jovens no mercado de trabalho. iv) Combate a pobreza: identificação e localização das zonas mais afetadas pela pobreza e exclusão social; ajuda comunitária; promoção do acesso à moradia, saúde, alimentação e educação de setores vulneráveis das regiões mais pobres e das regiões fronteiriças IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração: os projetos enquadrados dentro deste programa deverão atender à melhora da estrutura institucional do MERCOSUL e seu eventual desenvolvimento. Uma vez cumpridos os objetivos dos projetos, as estruturas e atividades que possam resultar serão financiadas em partes iguais pelos 'Estados Partes'. Os projetos dentro

---

deste programa deverão contribuir para aumentar sua eficiência e favorecer sua evolução.

A referência a este Fundo se faz em razão de suas semelhanças com o primeiro INTERREG, como visto na Seção 2, já que essa primeira edição do Programa da União Européia se destinava a projetos em setores comuns a Portugal e Espanha, recém admitidos no bloco, com vistas à redução das assimetrias entre eles. Ocorre que, mesmo tendo por foco projetos que envolvessem questões “transfronteiriças”, acabaram por financiar iniciativas em temas ainda apenas “fronteiriços”. Tal circunstância não se apresentou de toda inoportuna, já que na edição seguinte, achou por bem a UE de propor a complementação daqueles primeiros projetos, no sentido de reduzir as assimetrias verificadas entre os dois lados da fronteira, em especial, no que tange à infraestrutura, de articulação, inclusive.

De uma análise mais geral dos objetivos do FOCEM, deduz-se, novamente, um foco no econômico, ainda que este se volte às regiões menos dinâmicas e tenha um caráter mais “solidário” (o Brasil é um o que mais contribui, e o que menos dele se beneficia). Porém, no caso do Uruguai, a exemplo do que se discutiu sobre o *Programa de Frontera*, na prática, os resultados desse Fundo já vêm se fazendo sentir no aspecto mais social, no caso, na saúde, já que a região fronteiriça pesquisada foi contemplada com recursos para instalar seu sistema de saneamento básico, em Acegua.

Resta evidente a diversidade de posturas adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai, no que tange aos instrumentos de intervenção nas suas fronteiras, em termos de desenvolvimento socioeconômico e cultural, possivelmente em razão das distintas formas de Estado (Federado e Unitário), que atribuem diferentes competências aos entes políticos com jurisdição nestes espaços. Disso decorrem assimetrias entre ambos os lados da fronteira, em especial nas áreas urbanas, no que tange à oferta de serviços públicos, por exemplo, que implicam, não raras vezes, em deseconomias a que populações tão vulneráveis e países pouco desenvolvidos naqueles aspectos não podem continuar a presenciar.

---

O MERCOSUL, enquanto projeto de integração regional, poderia começar por aí a efetivação da comunidade latino-americana de nações que aparece como um dos Princípios a reger as relações internacionais do Brasil, e que não pode ficar apenas no aspecto econômico, mas sim, avançar na seara política, social e cultural, como diz o artigo 4º, Parágrafo Único, da CF1988.

Tais aspectos serão aprofundados no próximo Capítulo, a partir do estudo de caso de duas aglomerações transfronteiriças, a saber: Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, escolhidas para tanto por razões espaço-temporais: suas respectivas localizações, litoral/interior; e, a época da instalação de empreendimentos do tipo *free shop*, do lado uruguaio, 1986/2008. Constituem-se em circunstâncias extremamente relevantes para cumprir com os objetivos da presente Tese, qual seja, a análise da organização política, econômica e espacial das cidades gêmeas de fronteira seca, entre Brasil e Uruguai, pelos circuitos superior e inferior da economia urbana.



---

## 4 A DINÂMICA ECONÔMICA NA FRONTEIRA BRASIL/URUGUAI

Esta penúltima Seção visa identificar as multiterritorialidades criadas pelos agentes (produtores/consumidores) dos circuitos inferior e superior da economia, nas cidades gêmeas objeto do presente estudo, buscando constatar os fluxos capazes de revelar a existência de complementariedade funcional entre as duas cidades. A opção pelo enquadramento de atividades como pertencendo a um ou outro circuito não implica em desconsiderar que o fenômeno é complexo e que não há uma classificação estanque, até porque os consumidores, muitas vezes, se abastecem em ambos os sistemas, assim como produtores podem “ascender” economicamente. Ademais, é fato que a relação entre eles se dá num processo dialético.

As dificuldades do ponto de vista metodológico, porém, do presente trabalho, nesse momento, se deram tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo. No primeiro caso porque Aceguá, por exemplo, é um município emancipado apenas em 2001, e os dados mais recentes, então, quanto à população, renda e PIB, por exemplo, são de 2007, sendo, pois, um tanto arriscado tecer comparações no sentido de se tentar se estabelecer uma tendência. Esta debilidade, se assim se pode dizer, porém, foi compensada pelo fato de que, em se tratando de um município cuja planta urbana é de dimensões bastante reduzidas, é possível, fisicamente, o acesso a dados socioeconômicos primários, já que o objetivo geral da Tese é confrontar as políticas públicas oficiais de ordenamento territorial para o desenvolvimento da região com as estratégias locais de subsistência.

Do ponto de vista qualitativo, por outro lado, os questionários aplicados em Chuí não encontraram receptividade, o que se pode atribuir à forte presença de uma população de origem árabe, bastante numerosa no setor terciário, público-alvo da pesquisa em campo. Trata-se de sírios, libaneses e palestinos, que tradicionalmente ocupam estas áreas fronteiriças por problemas de regularização em termos de entrada, permanência e atividade, tanto no Brasil quanto no Uruguai. Como se viu do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais

Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, somente estas duas nacionalidades foram beneficiadas.

A ida a campo se baseou no desafio de Santos (2004, p.25), a partir da constatação de que:

A estatística nacional dos países subdesenvolvidos foi elaborada, na maioria dos casos, segundo modelo estrangeiro, o que significa que se aplicaram às condições particulares de uma sociedade os parâmetros próprios de outra. [A responsabilidade por tal postura, de acordo com o autor, seria da] ideologia do crescimento, [que parte de] dados que permitem comparações no plano internacional e concernentes aos aspectos do crescimento da economia moderna, enquanto os aspectos do crescimento da economia e da sociedade tradicionais e não modernas são deixados de lado. [Caberia, então, ao próprio pesquisador, ir a campo e suprir tais deficiências, advertindo, por fim, aquele geógrafo que:] Renunciar a este tipo de estudo sob o pretexto de falta de dados pode ser uma forma de desinteresse já criticado por Polly Hill (1966, p.18), quando ela denuncia os que utilizam sem crítica as cifras oficiais porque preferem as estatísticas sem significação a não ter nenhuma.

Estas circunstâncias, porém, não foram assim tão significativas, já que em se tratando da análise das relações políticas, econômicas e socioespaciais intraaglomerado não há como se falar em dados oficiais em termos de fluxo de pessoas, bens e capitais, por exemplo. Ocorre que, ao residirem, trabalharem, estudarem e mesmo, desempenharem atividades acessórias a estas – ou delas decorrentes – os agentes dos circuitos da economia urbana o fazem sem qualquer controle por parte das autoridades, seja por que têm autorização para tanto, conforme o Acordo acima referido, seja porque tal fiscalização é humanamente impossível.

Ainda assim, optou-se por uma análise que, embora não descarte os dados secundários, obtidos junto a órgãos oficiais como o IBGE, os compare com aqueles fornecidos pelas Municipalidades e entidades de classe, como associações comerciais. Não houve recusa nem mesmo à contribuição de uma amostra setorial, a partir de entrevistas com representantes de categorias, com atuação em ambos os circuitos da economia urbana, no caso das cidades gêmeas individualmente consideradas. Como se verá, a partir do item 4.3, utilizou-se siglas para identificar estes informantes, cuja legenda e respectivo Instrumento de Pesquisa (Entrevista Semi-Estruturada) se encontram no Apêndice A.

Quanto à abordagem da rede urbana, porém, os dados encontram-se um tanto defasados, já que datam de 2000 – último Censo – mas entendeu-se que isso não prejudicaria a discussão já que esta se prestou apenas para que se pudesse situar os aglomerados transfronteiriços no contexto de suas subregiões.

Por se tratar do trecho mais urbanizado da faixa brasileira, não se pode compreender a função da fronteira meridional seja material, seja simbólica, interna ou externamente, sem que se analise a rede urbana gaúcha, no entorno das cidades gêmeas que caracterizam as subregiões em que se inserem as cidades objeto do estudo de caso, quais sejam: Chuí e Aceguá.

Isto porque o Rio Grande do Sul, não sendo um espaço natural homogêneo, demanda, para o conhecimento da rede urbana, considerar o significado da heterogeneidade. Assim, a mera distinção entre espaços campestres e florestais é, na formação da sociedade sul-riograndense, um poderoso fator de diversificação e de individualidade na globalidade. Por outro lado, o Rio Grande do Sul, ao mesmo tempo em que se encontra vinculado ao Estado nacional brasileiro, também se apresenta como um *continuum* de seus Estados nacionais vizinhos, ou seja, ele é fronteira, e comportou-se como gerador e dispersador de fronteiras, espaços sociais particulares nos dizeres de Bourdieu apud Motta (2000).

Nos domínios das áreas rurais, por exemplo, observa-se um processo um tanto caótico de urbanização, que se apresenta, por um lado, sob a modalidade de suburbanização (residência temporária ou permanente de residentes ou trabalhadores no espaço urbano) e pela rápida mecanização do campo, notadamente pela agroindústria, sem falar na própria abertura para o comércio urbano, promotor de inovações. Por outro lado, é antiga a disputa política das lideranças rurais com vistas à apropriação de uma parte das rendas públicas. Tal fenômeno ganhou força a partir da criação de novos municípios, com a consequente elevação do *status* de povoados e vilas a cidades. De modo mais flagrante, percebe-se a intenção de obter porções do Fundo de Participação dos Municípios e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o que implica na geração de postos de trabalho locais, transferindo-se, assim, recursos da cidade

maior para o campo em processo de urbanização. Além disso, esse movimento proporciona uma crescente emergência de poder em lugares antes politicamente insignificantes.

Neste contexto inclui-se a fronteira meridional, entre Brasil e Uruguai onde, em seis pontos, ocorrem contatos via núcleos urbanos, dos quais dois são objetos da presente Tese, cuja organização socioeconômica é abordada.

#### **4.1 A rede urbana brasileira e a região de fronteira Brasil/Uruguai**

O fenômeno da acelerada urbanização do Brasil foi uma marca das últimas duas décadas do Século XX. Foi pautado por situações de grande diversidade e heterogeneidade ao longo do território nacional, cujas principais características, segundo Motta (2000, p.IX) são:

a interiorização do fenômeno urbano; a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias; a periferização dos centros urbanos; e a formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas.

Assim, a estruturação de um quadro de referência baseado na leitura da rede urbana, enquanto “armadura” da estrutura socioespacial contemporânea, traduz-se em subsídio fundamental para a propositura de políticas de ordenamento territorial nas mais diversas escalas (MOTTA, 2001, p.IX).

É sabido que cidade compõe um sistema, o qual vai fazer parte de outro sistema, uma rede de cidades, que ocupa um papel fundamental na estruturação e organização do espaço geográfico de uma região. É assim que as aglomerações urbanas mantêm e reforçam laços de interdependências não só entre elas, como, também, entre elas e as regiões que polarizam dentro de determinado território. A expressão rede urbana é usada como sinônimo dos fluxos das mais diversas naturezas estabelecidos entre os pontos do território.

Segundo Pumain (1992, p.623 apud MOTTA, 2001, p.25), a expressão *armature urbaine* tem sido recorrentemente usada pelos geógrafos, já que se presta para revelar a mesma função de organização territorial através de fluxos de bens, de pessoas e de informações. Da mesma forma, o conceito de sistema de cidades teve seu uso disseminado, já que atribui um caráter dinâmico às redes urbanas, que sofrem consideráveis alterações, sendo razão das radicais mudanças do sistema produtivo nas mais diversas escalas espaciais.

Dentre as várias formas de relação entre a cidade e a região, há três mais elementares, que são seguidamente referidas pelos estudos neoclássicos da rede urbana: cidade-campo, capital-província e centro-periferia. Embora este último tipo tenha sido bastante utilizado pelos pioneiros dos estudos brasileiros que visam estabelecer uma classificação da rede urbana nacional a partir da análise do modo de produção e troca entre as cidades, uma das contribuições da Geografia Humana Radical não pode ser esquecida neste caso, qual seja: a agregação àquela teoria da análise das relações entre capital e trabalho.

A tese de Santos (2004) acerca dos circuitos superior e inferior da economia urbana vai nesse sentido, já que uma das principais distinções entre esses sistemas seria o uso de capital intensivo no primeiro caso e o trabalho intensivo no segundo. A teoria dos circuitos, porém, critica sobretudo a redução do sistema urbano e da própria hierarquia urbana às áreas de influência do circuito superior. Nessa teoria a cidade é vista como um mercado uno e segmentado. Mais: Santos (Manual de Geografia Urbana) questiona a falta de historicidade dos esquemas e a não consideração da especificidade do Terceiro Mundo, mas não abandona conceitos como sistema urbano e rede urbana.

Em resumo, os estudos resultantes apontam para a existência de aglomerações urbanas de todos os tamanhos, às quais se atribui funções centrais consistentes na produção e na distribuição de bens e serviços a uma região em relação à qual o centro urbano ocupa posição central, ou seja, a localização das atividades básicas induz à organização de um sistema hierarquizado de cidades. Ou seja, independentemente do tamanho da cidade, é possível identificar a ocorrência dos dois circuitos – muito embora a teoria tenha sido elaborada em função das

metrópoles – já que a inclusão pelo consumo tem sido estimulada, o que leva, inclusive, à criação de centros de consumo como é o caso das cidades gêmeas sob análise, cujo traço mais marcante – do ponto de vista econômico – é a presença dos *free shop*. Assim, embora os sistemas possam não ser completos, a desproporção com que se apresentam num espaço tão pequeno, faz com que problemas recorrentes em grandes cidades se manifestem, sem que as soluções possam ser vistas.

Ainda, segundo Motta (2000), não obstante o sucesso da teoria, já que seus postulados foram validados no que tange à configuração das redes urbanas, tais estudos foram objeto de severas críticas. Dentre estas, o não reconhecimento da existência das variáveis “espaço” e “tempo” acaba por não apresentar nenhuma explicação para o maior desenvolvimento de alguns centros em relação aos demais. Razão para a análise histórica dos impactos espaciais da evolução recente da dinâmica da economia brasileira, ou seja, do processo de produção do espaço, tanto no tocante ao conjunto da economia nacional, como no que tange às especificidades regionais.

O caso do Rio Grande do Sul não seria diferente, já que, da mesma forma que o Brasil, viu consolidar ao longo de sua história um quadro regional marcado pela diversidade e por desequilíbrios econômicos e sociais. Tal cenário é fruto de formações sociais pontuais que se estabelecem em cada região e da trajetória de sua matriz econômica, a agropecuária, e, da sempre sonhada industrialização. Estes aspectos constituem-se como responsáveis, diretos ou indiretos, mas sempre fundamentais na estruturação de sua rede urbana e de seus movimentos demográficos.

O panorama regional incipiente do Rio Grande do Sul apresentava duas regiões bem diversas, geograficamente: primeiro, a serra do sudeste e a campanha (sudeste do estado), e depois, a depressão central e, mais tarde, a região serrana, ou seja, duas porções regionais formadas por influência de estruturas sociais diferentes (SINGER, 1977 apud MOTTA, 2000, p.47). No sul, uma sociedade mais tradicional, escravocrata, formada por proprietários de grandes extensões de terra, os fazendeiros; seus poucos trabalhadores livres são os peões. Conta, ainda, com

enormes contingentes de escravos, e é especializada na produção de couro, carne (charque) e lã. No norte, têm-se contingentes de pequenos proprietários, em geral, imigrantes europeus empenhados no desenvolvimento da agricultura. Essa dupla formação econômica pautou o trajeto da economia do Rio Grande do Sul até meados do século passado.

É peculiar o fato de que, mesmo próximos, geograficamente, tais modelos tiveram um grau insignificante de relações econômicas, mormente se observada a existência de uma boa rede hidrográfica de transporte, aspecto que somente vai ser suplantado com a consolidação de uma malha rodoviária, nos anos 1970 do Século XX.

Por outro lado, a economia riograndense esteve desde sempre voltada ao atendimento do centro do país, e mesmo do exterior, ou seja, em que pese concentrada em poucos itens, foi, desde o início, berço de um setor exportador dinâmico e competitivo. Representante dos primeiros tempos de exportação foi o trigo, seguido da carne, de charque ou frigorificada, e da lã ovina, que teve também seu auge. Contemporaneamente, *commodities* como a soja e seus subprodutos, calçados, fumo, frangos e alguns poucos produtos manufaturados, constituem o forte das exportações. Já no que se refere ao restante do país, esteve atrelada à dinâmica nacional, gerando ganhos significativos nas fases de expansão (pós-guerra e *milagre*), experimentando estagnação, mesmo prejuízos, nas crises.

Aceguá se encontra na mesorregião definida como Sudoeste Riograndense, composta por 17 municípios e a menor densidade populacional, dentre as suas congêneres no Rio Grande do Sul, atingindo um grau de urbanização de 84,82%, segundo o estudo Redes Urbanas Regionais, volume 6. Esta rede urbana é constituída de pequenas e médias cidades, geograficamente equidistantes, não configurando nenhuma centralidade notável. Sua localização no limite internacional parece obedecer a uma estratégia de assegurar a guarda do território em épocas passadas, nas quais não havia segurança com relação à fronteira já demarcada.

Essa mesorregião é parte de uma formação regional mais ampla, denominada convencionalmente *metade sul* do estado. É produto histórico da sociedade pastoril

que construiu a região, desde suas origens, a partir de uma estrutura agrária de grandes latifúndios. É uma das áreas mais estagnadas do estado, uma vez que sofre uma dupla crise. De um lado uma crise estrutural semi-secular, decorrente da incapacidade de alcançar uma inserção favorável nos ciclos expansivos das economias brasileira e do próprio estado e, também, de diversificar sua base produtiva, constituída basicamente por carne e arroz. De outro lado, sofre também os efeitos da crise que se abateu nas últimas duas décadas do Século XX, sobre a economia brasileira.

O setor secundário da região é o que apresenta os piores resultados nas últimas três décadas do Século XX. O parque industrial sempre esteve centrado em ramos ligados à base agropecuária, cujo gênero dominante é o de produtos alimentares, cuja participação no produto industrial do estado só não é pior em razão da emergência do beneficiamento do arroz. Isto porque, as plantas frigoríficas, normalmente grandes, foram dizimadas pela obsolescência tecnológica e pelas dificuldades geradas no mercado internacional, reduzindo suas atividades ao longo do tempo, ou encerrando-as sumariamente, sejam elas implementadas por capitais internacionais, cooperativas ou mesmo grupos privados locais, o que gerou considerável desemprego.

Já o terciário mesorregional está bastante ligado às funções das cidades existentes ao longo da fronteira e, apesar de estarem localizadas em uma das áreas mais estagnadas do estado, essas aglomerações são dotadas de peculiaridades que as distinguem das demais: uma delas é estarem contíguas a cidades pertencentes a outros países, com áreas urbanas, em alguns casos, conurbadas, como é o caso de Aceguá; outra, é dada pela associação de dois fatos. O processo de integração estabelecido pelo Tratado de Assunção, em vigência a partir dos anos 1990, e a localização de algumas destas aglomerações justamente nas principais rotas de transporte, podendo depreender-se que sofrem um impacto direto do próprio processo de integração. Além disso, é necessário considerar que os territórios de fronteira, por terem economias não complementares, tendem a serem afetados de forma diferenciada pelos efeitos de bloqueio, estímulo ou destruição, presentes em qualquer processo de integração.



A mesorregião Sudoeste riograndense, que ocupa uma parte da metade sul do estado, peculiariza-se por possuir uma base agropecuária desenvolvida em grandes e médias propriedades. Economicamente estagnada, a região apresenta centros funcionalmente dinâmicos em sua área de fronteira internacional. Sua rede urbana caracteriza-se por: 1) não se incluir em espacialidade de esvaziamento, embora não apresente relativo dinamismo econômico; 2) constituir-se de três centralidades de nível médio e com crescimento da população acima da média do estado: Uruguiana, Sant'Ana do Livramento e Bagé, localizadas nas fronteiras Brasil e Argentina (RA) e Brasil e Uruguai (ROU); 3) configurar a ocupação contígua nas fronteiras, compondo as aglomerações internacionais de São Borja/Santo Tomé (RA), Itaqui/General Alencar/La Cruz (RA), Uruguiana/Passo de Los Libres (RA), Quarai/Artigas (ROU), Santana do Livramento/Rivera (ROU) e Aceguá/Acegua (ROU).

Da mesma forma a mesorregião Sudeste Riograndense, onde se insere o município de Chuí, possui um grau de urbanização semelhante à anterior, na casa dos 79,57%, sendo composta por 19 municípios. Faz parte, também, da chamada metade sul do Rio Grande do Sul, podendo ser considerada uma síntese da sociedade agropastoril que a formatou ao longo dos séculos. Apresenta algumas peculiaridades que a distinguem da Sudoeste, principalmente, no que se refere à rede e à hierarquia urbana. Nesse caso, a hierarquia é muito mais vertical, uma vez que existem dois centros urbanos com tamanho bem acima dos demais, como são os casos de Pelotas e de Rio Grande. Nesses dois centros a média do tamanho populacional urbano, no final do Século XX, era 17 vezes maior que a dos demais, o que revela acentuada polarização nessa área da mesorregião.

No Século XIX, até aproximadamente 1860, essas duas cidades se constituíram nos principais pólos industriais do estado. Pelotas, por sediar grande número de charqueadas e ser um centro de intenso comércio e serviços para toda a economia da metade sul. Rio Grande, pela atividade industrial, principalmente no ramo têxtil, operado por grandes plantas para a época, e pela infraestrutura portuária, elementos importantes para assegurar a condição de pólo regional, juntamente com a vizinha Pelotas.

Do ponto de vista industrial, a mesorregião vem passando por acentuado processo de desindustrialização relativa, sofrendo até perdas absolutas em alguns segmentos. O gênero dos minerais não-metálicos é importante na região e não está localizado nesses dois centros, por causa de sua própria natureza, encontrando-se situado em Caçapava do Sul (calcáreo) e Pinheiro Machado (cimento).

As atividades terciárias estão concentradas nos dois maiores centros urbanos da mesorregião, representando, em conjunto, 80,52% do total dos serviços ofertados. Com a indústria e a agropecuária perdendo posição relativa no conjunto do estado, os serviços passam a constituir o setor mais dinâmico da economia dessas duas localidades, pelo menos, no que diz respeito à criação de novas oportunidades de ocupação. No entanto, grande parte dessas novas oportunidades é criada por atividades informais, nas quais o nível médio de renda auferido está abaixo da média do mercado. Muitas das atividades são intermitentes, obrigando os trabalhadores a grande mobilidade entre os mais diversos tipos de trabalho. Portanto, em uma mesorregião que apresenta baixo dinamismo econômico, o mercado informal de Pelotas e de Rio Grande é a única opção para sobrevivência da mão-de-obra liberada pela agropecuária e pelos centros de menor porte.

Embora o setor terciário de Rio Grande exerça papel semelhante ao de Pelotas, este abrange um campo menor na região, quando comparada a composição das atividades setoriais, manifestada pelos serviços portuários, cuja área de abrangência territorial ultrapassa a região imediata, atingindo todo o Rio Grande do Sul (RS).

A mesorregião Sudeste riograndense, em cuja base econômica prevalecem atividades do setor terciário, divide-se em uma porção dinâmica e concentradora e em uma porção que se insere no processo de esvaziamento. As principais características de sua rede urbana são: 1) configurar uma aglomeração urbana que envolve, em uma mancha contígua de ocupação, Pelotas, Rio Grande e Capão do Leão; 2) apresentar, em sua área fronteira ao Uruguai, elevado crescimento populacional em Jaguarão, que compõe com Rio Branco uma ocupação contínua, da mesma forma que Chuí com Chuy; 3) apresentar sinais iniciais de esvaziamento ocorrendo em municípios de sua porção central, Piratini, Canguçu e Pedro Osório, e

a consolidação desse processo em Santa Vitória do Palmar, perdendo população desde os anos 1970; 4) possuir municípios com perda de população urbana, como em Morro Redondo e Pedro Osório, acentuando a inserção de espacialidades de esvaziamento no território mesorregional. As tendências apontam para a consolidação da concentração populacional e das atividades econômicas na aglomeração Pelotas/Rio Grande, bem como a permanência de sua polarização concorrente.

#### **4.2 A porção litorânea: Chuí/Chuy**

Em função de sua localização no extremo sul do Brasil, a cidade de Chuí é conhecida em todo o Brasil por ser o ponto mais meridional do país. Trata-se de um município recém formado, através de um processo emancipacionista realizado no ano de 1995<sup>44</sup>, tendo iniciado sua primeira gestão administrativa em 1º de janeiro de 1997, sendo antes vila do município de Santa Vitória do Palmar. É uma das principais portas de ingresso aos grandes centros urbanos do MERCOSUL.

Tudo se inicia com os primeiros visitantes que pisaram desarvorados nas barrancas do Arroio Chuí, ante ao naufrágio da nau-capitânia de Martin Afonso de Souza, em 1531, passando por vários tratados feitos e desfeitos. O Tratado de Madrid, de 1750, foi o primeiro, e o segundo, o Tratado de Santo Ildefonso, transformou o atual município de Santa Vitória do Palmar em campos neutrais até 1814, a fim de amortecer as disputas entre portugueses e espanhóis.

A povoação do Chuí se iniciou com alguns ranchos e casas isoladas, nas voltas da antiga guarda, às margens do Arroio Chuí. Foi estabelecida pelo coronel de ordenança Cristóvão Pereira, em 1737. Hoje, o único resquício desta antiga guarda, é uma cacimba (cisterna) quase oculta pelos altos pastos do terreno.

---

<sup>44</sup> Os dados históricos aqui resumidos encontram-se no processo de emancipação, e foram fornecidos pela Biblioteca Municipal de Chuí.

No mesmo ano, o brigadeiro José da Silva Paes mandou construir uma fortificação de pedras, o forte a que deu o nome Santa Teresa. Hoje, ambos os fortes encontram-se em território uruguaio.

Primeiramente o povoado da zona que se desenvolveu não foi o de Chuí, foi o de 18 de Julio, hoje, cidade uruguaia, onde se localiza o forte de São Miguel, importante ponto turístico da região. Esse povoado enriqueceu graças ao comércio entre os dois países, em especial, de contrabando. Os barcos brasileiros chegavam ao porto de Santa Vitória do Palmar, carregando mercadorias como erva, álcool, cachaça, açúcar, fumo e café, que, posteriormente, eram embarcadas em lanchas menores, e, através do arroio São Miguel, chegavam ao povoado de 18 de Julio, e daí para todo o Uruguai.

A região onde hoje se encontra o município do Chuí brasileiro ficava na contramão deste fluxo, mas, aos poucos, com o crescimento de cidades uruguaias como Castilhos e Rocha e a abertura da Ruta 9, no final dos anos de 1930, o tráfego passou a ser feito pela zona do Chuí.

Por essa razão, aí se construiu um quartel para acantonar um grupo de soldados e um posto alfandegário adido à mesa de rendas federais de Santa Vitória do Palmar (RS).

Nas décadas de 1930 e 1940, o Chuí uruguaio estabeleceu certa superioridade em todos os aspectos, principalmente no comércio, em relação ao lado brasileiro, ante o fato de que a região se encontrava isolada do resto do Brasil, sendo mais fácil se chegar a Montevideú através da Ruta 9.

A partir da década de 1960, o governo brasileiro adotou uma política nacional de fazer com que os municípios de fronteira se desenvolvessem economicamente.

Este fato se concretizou com a construção da BR 471 e a vinda de imigrantes palestinos e libaneses na década de 1970, passando o comércio, do lado brasileiro, a se desenvolver intensamente, sendo até hoje a base da economia do município.

O primeiro povoado a ser elevado à categoria de vila foi o Chuí uruguaio, em 1938, sendo governado por uma junta administrativa subordinada ao conselho departamental de Rocha. Logo em seguida, no dia 30 de junho de 1939, por ato do governo do estado, sob número 1824, o Chuí brasileiro foi elevado à categoria de vila. Sua ata de instalação foi lavrada em 1º de janeiro de 1940, sendo o prefeito de Santa Vitória o Dr. João Mário Dêntice.

A energia elétrica surge no Chuí em meados da década de 1960, melhorando as condições de vida da população. Nesta década o Chuí ganha seu primeiro posto médico.

Na época da abertura política, em 1985, surge no Chuí, o primeiro movimento para sua emancipação que, devido à sua pouca população votante, foi vetado. Em 1991, desencadeou-se um novo movimento, havendo entre a população certa discordância sobre a posse da Barra do Chuí, único balneário que possuiria o Chuí.

Somente em 1995, depois de nova entrada com o processo é que o Chuí consegue (sem a Barra do Chuí) emancipar-se. Participaram da comissão os senhores Mohamad Kassen Jomaa e Hamilton Silvério Lima, sendo eleitos no dia 3 de outubro de 1996, respectivamente, prefeito e vice-prefeito, assumindo o primeiro mandato no dia 1º de janeiro de 1997.

A importância histórica dessa região deve-se ao fato de ter sido palco de muitas disputas entre portugueses e espanhóis, até a demarcação final da fronteira extremo-sul do país, que por anos e anos foi flutuante, ora pertencente à Espanha, ora a Portugal, sendo também “território neutro” ou “campos neutrais” por muito tempo. Região esta, que até a inauguração da BR 471, ficou praticamente isolada do resto do Brasil, e mesmo diante da forte influência uruguaia, tanto material como cultural, manteve seus vínculos com o país.

A avenida internacional divide os dois países, e ao longo da fronteira, no trecho em que coincide com o território do município. Há ainda quatro marcos, além do arroio Chuí, arroio São Miguel e lagoa Mirim.

A população do Chuí, por ocasião do último Censo Demográfico levado a cabo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, era de 5.167 habitantes, tendo ascendido a 5.278 pessoas, na Contagem da População consolidada em abril de 2007. Para 2009, projetava-se uma população de 5.496. Tais dados revelam uma evolução demográfica em crescimento, o que se apresenta promissor para a região, se considerar-se que a Metade Sul do Rio Grande do Sul sofre, há vários anos, com a redução de seu contingente habitacional, em especial nas faixas etárias mais jovens. Uma das possíveis causas deste aumento nos níveis demográficos pode ser encontrada na implementação de melhores condições de vida, e até mesmo oportunidades de emprego.

O PIB do município praticamente dobrou, entre 2003 e 2007<sup>45</sup>, tendo experimentado leve queda em 2006, mas a recuperação foi surpreendente, já que um ano depois, último ano da pesquisa, sofreu um incremento de quase 90%. A renda *per capita*, também apurada quando da Contagem da População, em 2007, então, era de R\$ 22.642,00, tendo apresentado oscilação positiva, acompanhando as variações que se verificaram em nível estadual e nacional.

Os setores da economia de maior destaque são, por ordem: o terciário (comércio/serviços), o primário (agropecuária) e o secundário (indústria), na proporção, aproximada, de 78%, 14% e 8%, respectivamente. Como os *free shops*, instalados a metros da linha divisória entre o Brasil e o Uruguai, têm atuação mais focada em perfumes, bebidas e eletro-eletrônicos, o comércio brasileiro acabou por se especializar no vestuário e alimentos, mercadorias mais voltadas ao dia-a-dia da população, em especial uruguaia, que vem, diariamente, ao Brasil comprar. Tais segmentos podem ser considerados tradicionais na região, já que bem antes da instalação daquele tipo de comércio, o então distrito de Chuí abrigava considerável nível de transações nesses setores. Do lado brasileiro, o comércio ambulante está mais voltado ao artesanato, enquanto que no lado uruguaio, os camelôs negociam produtos típicos deste ramo, quais sejam óculos, CDs, DVDs, e outros tantos acessórios “da moda”, de regra, falsificados.

---

<sup>45</sup> Conforme IBGE. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#economia/Produto Interno Bruto dos Municípios](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#economia/Produto Interno Bruto dos Municípios)>. Acesso em 16 jun. 2009.

A infraestrutura de equipamentos e serviços urbanos parece compatível com o porte da cidade, salvo na área de saúde, na qual figura apenas um estabelecimento, de natureza pública, com atendimento ambulatorial e odontológico, mantido pelo município em convênio com a Cooperativa de Assistência Médica do Brasil (UNIMED). Por este convênio são atendidos quatro estrangeiros, incluindo árabes e uruguaios, para cada dez brasileiros. Os demais procedimentos, de média e alta complexidade, são realizados em Santa Vitória do Palmar (RS), a um custo mensal fixo de R\$ 6.000,00 para o município.

Na área de educação, o município é servido por três Pré-Escolas: uma privada e duas municipais, sendo que em uma<sup>46</sup> destas estavam matriculados, em dezembro de 2009, 40 crianças, sendo 5 uruguaias. Duas escolas atendem o ensino fundamental: uma municipal e uma estadual. A primeira atua em Ensino de Jovens e Adultos (EJA), e a segunda também oferece ensino médio. Juntas, contavam com 921 alunos, em dezembro de 2009, sendo 118 estrangeiros, e destes, 51 foram identificados como uruguaios. O município conta, também, com os chamados cursos livres, no caso informática e inglês

Não há sistema de transporte municipal, e o intermunicipal liga, basicamente, Rio Grande a Pelotas, de onde os usuários acessam outras modalidades e prestadores deste tipo de serviço, conforme o destino. Há duas linhas internacionais, diárias, que passam no município, ligando Montevideu a Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro, das empresas Empresa General Artigas (EGA) e Transporte Turismo Ltda. (TTL), respectivamente, uruguaia e brasileira.

No aspecto “segurança”, o município conta com uma Delegacia de Polícia Federal, não só em razão de constituir-se em importante “passo de fronteira”, onde o Serviço de Imigração se faz necessário, mas, também, em função dos estabelecimentos do tipo *free shop*, foi necessária a instalação, no mesmo prédio, de um Posto da Receita Federal. A Polícia Militar estadual possui aí um Pelotão e a Polícia Civil estadual opera com uma única Delegacia.

---

<sup>46</sup> A Escola de Educação Infantil Criança Feliz não forneceu dados para a pesquisa.

O abastecimento de água é feito pela Companhia Estadual de Águas e Saneamento (CORSAN), atingindo 100% dos domicílios, universalização também obtida no que tange ao tratamento do esgoto. Já a energia elétrica, de responsabilidade da estatal Companhia Estadual de Energia Elétrica, atende em torno de 100% das residências e estabelecimentos, inclusive na zona rural, e tem condições de oferta para expansão.

As comunicações, por via telefônica fixa são de responsabilidade da empresa EMBRATEL, que oferece, inclusive, serviço de *internet*. As empresas de telefonia móvel com atuação no município são VIVO, TIM e CLARO. A TV por assinatura é oferecida por antena.

A coleta e destinação final de resíduos é feita pelo próprio município, que opera um Aterro Controlado na zona rural, não havendo coleta seletiva, sendo o resíduo hospitalar levado a Santa Vitória do Palmar (RS), para um incinerador de propriedade do hospital local.

Equipamentos importantes, em razão da localização, são as instituições financeiras, que no caso de Chuí são representadas por uma agência do Banco do Brasil S/A, uma do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A e uma do BRADESCO, as quais não atuam no setor de câmbio, nem de exportação. Quanto a esta atividade, há cinco despachantes aduaneiros atuando no município.

O município não é sede de Comarca, tendo os habitantes que se deslocar a Santa Vitória do Palmar (RS), para ter acesso à prestação jurisdicional, havendo apenas um Serviço de Registro de Pessoas Naturais, que procede ao registro de nascimentos, casamentos e óbitos, além de praticar atos notariais.

Para se ter uma idéia da predominância da cultura árabe, em todo o território municipal há apenas uma igreja católica, e uma mesquita junto ao Clube Árabe.

Em termos de lazer, há grande carência na área mais urbana, situação compensada pela proximidade com os balneários do Oceano Atlântico que, embora mais próximos da sede do município de Chuí, na emancipação ficaram sob a



jurisdição de Santa Vitória do Palmar (RS). É o caso da Barra do Chuí, sem falar no lado uruguaio, onde além de praias, há duas antigas fortificações portuguesas em excelente estado de conservação, que abrigam museus e estabelecimentos hoteleiros.

Entender a estrutura e funcionamento dos circuitos superior e inferior da economia urbana nestes aglomerados transfronteiriços implica em mapear as empresas, verificar informações acerca de fluxos de capital, mercadoria e pessoas, diretamente, e mesmo compará-los aos secundários, dados que se obteve, também através de entrevistas com representantes dos sistemas, políticos e técnicos dos municípios, como a seguir se verá. Atendendo a impositivos de ordem ética, os informantes foram identificados por siglas, cuja legenda se encontra no Apêndice A, que deverá ser consultado para uma melhor compreensão do texto.

O circuito superior da economia urbana do aglomerado transfronteiriço Chuí/Chuy, é marcado, há quase um quarto de século, pela presença de estabelecimentos do tipo *free shop* que, instalados ainda em 1986, constituíram-se em reação dos comerciantes uruguaio da zona de fronteira a longos períodos de prejuízos em face do câmbio mais favorecido do lado brasileiro. Eram levadas de uruguaio que, vindos da capital, Montevideu, acorriam em massa a toda raia, em busca, basicamente, de alimentos e vestuário, como já referido.

Em que pese, assim, a excelência da indústria uruguaia nestes mesmos ramos, como é o caso dos produtos de lã e couro, o país vizinho parece ter optado pela não concorrência direta com a produção brasileira, muito semelhante na região, ao concentrar esforços na comercialização de eletro-eletrônicos de alta tecnologia, perfumes franceses e uísques escoceses. Tais produtos, por tratar-se de supérfluos, vinculavam-se, de consequência, aos hábitos de setores com alto poder aquisitivo, aos quais foram se incorporando mais e mais contingentes da classe média, fenômeno de ascensão social que os tornou conhecidos como “emergentes”.

Os *free shops* do Chuy, assim como os de Rivera, que foram autorizados a funcionar no mesmo ano, também experimentaram altos e baixos, decorrentes das oscilações cíclicas do dólar. Porém, se mostraram como uma estratégia inteligente

para fazer frente às assimetrias econômicas verificadas entre os dois países. Imagina-se que, mesmo na presença do processo de formação do MERCOSUL, tal situação não irá se alterar, já que em se tratando de comercialização de bens fabricados fora do Bloco, não deve vigor, em nenhuma fase, a incidência de alíquota comum.

Esta estratégia, já que não parece tratar-se de uma Política, dada a provável falta de planejamento acerca da iniciativa, também poderá servir de válvula de escape quando da futura consolidação do processo de integração. Ao manter-se, pelas razões já expendidas, continuará a servir de motivo para que os viajantes ali se detenham, mesmo quando não houver mais controles nas fronteiras e, pois, todo um aparato institucional (Aduana, Imigração, Polícia, Vigilância Sanitária, por exemplo) que anima tais zonas, bem como permanecerá atraindo os consumidores brasileiros da região.

Neste período, houve momentos de auge, em que a expansão do número de estabelecimentos demandou, até mesmo, a instalação de lojas do tipo, além da avenida central (Figura 7) que divide os dois países. Ou seja, nas ruas perpendiculares a ela, e mesmo na paralela seguinte, em frente à praça em que se localiza o melhor hotel da zona urbana uruguaia, sendo esta, a *Darok Free Shop*, a única que ainda se mantém fora do eixo principal em que se constitui aquela via.



**Figura 7** – Avenida internacional (lado uruguaio), que divide Chuí (Brasil) de Chuy (Uruguai)

Do lado brasileiro não existe nenhum estabelecimento que se possa classificar como pertencendo a este circuito, havendo dois grandes supermercados, para os padrões do aglomerado, que não encontram similar do lado uruguaio, e que recebem um fluxo no sentido oposto ao dos *free shops*. Ou seja, estrangeiros que vêm se abastecer de gêneros de primeira necessidade, mais baratos aqui, para consumo próprio na esmagadora maioria, embora haja, também, pequenos comerciantes, proprietários de *Provisiones*<sup>47</sup> em localidades menores, algumas a mais de 50 km da divisa, onde os revendem. A preferência destes é por refrigerantes, no Uruguai vendidos ao mesmo preço da cerveja, por exemplo, e salgadinhos (*chips*). Estes comerciantes, por óbvio, são agentes do circuito inferior do aglomerado, denominados *quileros* – “quileiros” em tradução literal –, já que exercem um comércio de pequenas proporções, representado por pouco volume, quilos de mercadoria, ainda que diários (Figura 8).

---

<sup>47</sup> Denominação usada no Uruguai para estabelecimentos comerciais do ramo de alimentos.



**Figura 8** – *Quilero* uruguaio, na Rua Colômbia, em Chuí (RS)

As atividades do circuito inferior neste aglomerado não são tão visíveis como no caso de Aceguá/Acegua<sup>48</sup>, até porque a planta urbana do município brasileiro é maior e do lado uruguaio há, desde o ano passado, um município, também, representado pela figura de um *alcalde*<sup>49</sup>, considerada, então, uma cidade de médio porte (em torno de 11 mil habitantes) para os padrões uruguaio. Ou seja, as atividades do circuito inferior ficam mais diluídas no emaranhado de pessoas e bens que circulam, de um lado a outro da divisa, dominada no país vizinho por 19 estabelecimentos *free shops*, sendo a mais recente atração uma loja, do tipo *megastore*, da Neutral, considerada a maior do Uruguai no gênero.

Porém, esta condição de maior urbanização também permite uma certa organização do espaço público brasileiro, no que tange ao seu uso e ocupação por

---

<sup>48</sup> Acegua uruguaio é apenas um povoado, subordinado administrativamente à Intendência de Melo, capital do Departamento de Cerro Largo.

<sup>49</sup> Pela lei nº 18.567, de 13 de setembro de 2009, se criou no Uruguai um terceiro nível de governo e administração, chamado Município. Os municípios são governados por órgãos compostos de cinco membros. O presidente do órgão recebe o nome "alcalde" e os demais de "concejales". Os membros são eleitos por voto direto dos cidadãos nas mesma oportunidade em que se elege os "Intendentes" e as "Juntas Departamentales". Pela lei nº 18.653, de 15 de março de 2010, se definiram os 89 municípios (conhecidos popularmente como "alcaldías") em que foi subdividido o país.

artesãos e camelôs, ambulantes ou não, como se pode ver das Ruas Colômbia (Figura 8) e Venezuela (Figura 9), onde o grande atrativo são as capas de bancos de automóvel.



**Figura 9** – Rua Venezuela, em Chuí (RS), onde os camelôs e artesãos, ambulantes ou não, são autorizados, pela Municipalidade, a trabalhar.

Nesta última via, também está localizado o prédio que sediou, originalmente, a Escola Estadual de Ensino Médio Marechal Soares de Andréia (Figura 10), hoje tombado como patrimônio histórico do município, para cuja restauração o Executivo aguarda a liberação de recursos por parte do governo federal. É neste prédio que os artesãos do município expõem seus produtos.

Bem ao lado, na entrada da garagem deste prédio, há um ponto de encontro dos *quilleros* uruguaios que atendem à região limítrofe daquele país, mais em direção ao interior do que ao litoral, já que nesta porção se encontram cidades mais ricas, com menos necessidade de abastecimento pelo circuito inferior. Já, no caso de algumas localidades pobres do campo este é, muitas vezes, o único tipo de

forneecedor, como é o caso de Santa Clara Del Olymar, que não possui ruas pavimentadas e as pessoas ainda se deslocam a cavalo. (Figura 11).



**Figura 10** – Prédio da antiga Escola Estadual de Ensino Médio Marechal Soares de Andréia, na esquina da Rua Colômbia com a avenida internacional, em Chuí (RS), onde os artesãos expõem, eventualmente, seus produtos.



**Figura 11** – Rua central de Santa Clara del Olymar.

Quanto aos acessórios para carro, eles são fabricados em Minas Gerais, e comprados em grandes quantidades por camelôs brasileiros, que os revendem a ambulantes uruguaios que, por sua vez, os negociam por até o dobro do preço de compra, nas sinaleiras das grandes cidades, inclusive em Montevideú. Em que pese fato de que o estado brasileiro fabricante do acessório se situa a mais de 2000 km de distância da fronteira - o que poderia indicar a possibilidade de sua produção ali mesmo, em Chuí – tal suposta desvantagem é compensada com a produção numa escala tal que eventual iniciativa de produção local – e, pois, sem o custo do transporte - poderia, ainda assim, ver-se frustrada. A produção de capas, porém, de forma artesanal – aproveitando-se o couro, dada a atividade pecuária, típica da região – poderia ser uma alternativa, com algum diferencial e valor agregado.

Afora esta peculiaridade, em termos de produto mais buscado, que no caso denota um maior grau de urbanização, já que o mesmo se destina a veículos, e que corrobora mesmo uma ocupação mais antiga do litoral, o circuito inferior da economia urbana no aglomerado Chuí/Chuy tem como um de seus representantes mais expressivos o setor de vestuário. Isto porque, do lado brasileiro se instalaram, ainda na primeira metade do Século XX, numerosas famílias árabes, em geral sírios, libaneses e palestinos, formando uma colônia com forte tradição no comércio de roupas. São recorrentes as vulgarmente chamadas “lojas de turco”, com as peças à mostra, em plena calçada, ou penduradas nas portas e em seus marcos (Figura 12).



**Figura 12** – Lojas “de turcos”, na Rua Colômbia, em Chuí (RS).

Entrevistas realizadas com agentes públicos, um político e um técnico, com atuação no âmbito do Poder Executivo em ambas as cidades gêmeas, revelam o quanto o foco de ação do Estado, aqui num sentido mais geral, enquanto instituição e não instância, se volta - mesmo em nível local - mais ao circuito superior da economia urbana, e isso não somente quando os recursos do erário vêm com um destino pré-determinado, como se diz no jargão político: “carimbado”.

Conforme PCY, o município de Chuy pretende estruturar um espaço para os ambulantes, nas próprias calçadas, mas de maneira tal que não atrapalhem os transeuntes, clientes dos *free shops*. Mas, não pretende os reunir aos artesãos, os quais já contam com um espaço junto à praça central da cidade, recentemente construído para tanto, o que parece mais inteligente do que a medida adotada do lado brasileiro, onde ambos são tratados como uma única categoria, dividindo, praticamente, o mesmo espaço.

No que tange ao circuito superior, PCY noticia que ao lado da *megastore* da cadeia Neutral (Figura 13), localizada na porção leste da avenida internacional, está em vias de instalação uma loja ainda maior, denominada *Super Store Duty Free*



Américas, que vai contar com um hotel cinco estrelas e um cassino, de propriedade de panamenhos (Figura 14).



**Figura 13** – Megastore da cadeia Neutral, na avenida internacional, em Chuy, Departamento de Rocha, Uruguai.



**Figura 14** – Terreno onde será construído o *Super Store Duty Free Américas*, contando com cassino e hotel 5 estrelas, ao lado da *Megastore* da cadeia Neutral, na avenida internacional, em Chuy, Departamento de Rocha, Uruguai.

Segundo esta autoridade, a cidade uruguaia, de quase 11 mil habitantes, possui infraestrutura suficiente para atender a seus habitantes, embora a especulação imobiliária venha se incrementando com os *free shops*, como é o caso do novo empreendimento anteriormente referido. Mas ele, como outros de menor porte, vêm para atender a crescente demanda gerada pelo turismo de compras.

Quanto às iniciativas do MERCOSUL, PCY afirma nunca ter ouvido falar do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), por exemplo, e acha que o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 2004, não causou nenhuma mudança nas relações intraurbanas.

No que tange a um estreitamento das relações entre as autoridades locais, com vistas a uma cooperação mais efetiva, PCY aponta a atuação do Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), e seu *Programa de Frontera*, como uma ação positiva, especialmente no âmbito social.

Por fim, PCY entende que o desemprego e o *déficit* habitacional são os maiores problemas nesta fronteira, e a construção de um terminal de ônibus em conjunto seria algo importante para os uruguaios.

Já para PCÍ, Assessor Jurídico da Prefeitura de Chuí, há, no Congresso Nacional, uma proposta de legislação para criar Zonas Francas nas cidades de fronteira, demanda que teria surgido dos comerciantes locais, a quem interessaria exportar. Provavelmente esteja se referindo ao Projeto de Lei 6316/09, que prevê a instalação de estabelecimentos *free shops* em rodovias dos municípios da Faixa de Fronteira.

PCÍ não conhece o FAFMFF, o PDFF e o FOCEM, mas entende que o Acordo de 2004, embora não de forma significativa, “deu uma regularizada”, principalmente no aspecto trabalhista e previdenciário, do que restou claro desconhecer que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o *Banco de Previsión Social* (BPS) uruguaio, já firmaram acordo quanto a este último aspecto,

não abordado, diretamente, naquele tratado. No mais, confirma a hipótese no sentido de que, mais que um benefício, o Acordo parece visar a um maior controle dos fluxos.

PCÍ acredita que a principal vocação do município é o turismo, e um dos projetos para o setor é a colocação de banheiros no corredor internacional, para atender aos clientes dos *free shops*.

Para ele, ainda, a maior debilidade da fronteira é a instabilidade econômica, e a maior potencialidade é o turismo, que deveria ser mais estimulado.

Para TCÍ, há uma série de projetos em andamento, com vistas ao desenvolvimento do aglomerado, como: uma Estação de Tratamento de Esgoto, que irá atender a 100% dos domicílios da zona urbana, custeada com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento na área de saneamento, desenvolvido e implementado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional de Saúde (PAC/FUNASA); a pavimentação de ruas centrais; e, a construção de um “prédio comunitário” do Serviço Social do Comércio (SESC), com equipamentos desportivos e uma creche, também com recursos do governo federal. A edificação desta, porém, deve observar um projeto arquitetônico padrão, para todo o país, o que faz com que o refeitório, por exemplo, tenha apenas um telhado (sem paredes), ou seja, depois de construída terá que ser adaptada, em razão do clima da região. Mais uma prova de que as políticas oficiais para a qualificação do território não dialogam com as realidades locais, extremamente peculiares, o que é normal em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Na opinião de TCÍ, a infraestrutura do município para atender tanto aos usuários quanto os próprios trabalhadores dos *free shop* é insuficiente, “precária” mesmo nas palavras do servidor. Quanto a isso, ainda, entende que o desenho urbano do lado brasileiro, com o centro da cidade voltado para o corredor internacional, faz com que os investimentos do governo federal sejam feitos, quase que totalmente, na zona central do aglomerado. Isto porque, se destinam à qualificação do espaço para o turismo, como foi o caso das luminárias, floreiras e

coletores de resíduos, por classe, exatamente na divisa, sem falar nos banheiros, como já referido.

Em que pese esta atuação em detrimento da periferia, a qualificação do espaço central contribui para a redução do caos aí vivenciado em razão dos numerosos consumidores que se dirigem aos *free shops*, aos quais se somam os clientes dos camelôs brasileiros, que observam as diretrizes de localização da atividade, determinadas pela Municipalidade, restringindo-se às ruas Colômbia e Venezuela.

Mesmo com esse maior investimento na área central, PCÍ, que também trabalha como autônomo, no ramo da engenharia civil, observou que a especulação imobiliária neste período todo, que decorreu desde a instalação dos *free shops*, não se verificou do lado brasileiro. Mas revela que isso, de uma forma geral, já que há grandes vazios urbanos na cidade, de uns poucos proprietários, negociados em dólares.

Por fim, CSY afirma que há recursos oriundos de fundos governamentais, em todas as esferas, para fomento de atividades nos circuitos superior e inferior da economia urbana, mas neste, se concentram mais na qualificação de mão de obra.

Como representante do circuito superior do aglomerado, entrevistou-se CSY, o qual informou que há, atualmente, 19 estabelecimentos autorizados a funcionar sob a modalidade *free shop* em Chuy. Declarou desconhecer o faturamento mensal/anual dos mesmos, mas, instado acerca do montante das mercadorias que passam pelo Depósito, manifestou não estar autorizado pelos proprietários a prestar tal informação. Quanto a estes, disse que conforme o Decreto nº 365/96, que teria substituído o de nº 222/86, deveriam ser da região, mas acabam por colocar o negócio em nome de administradores que aí residem, ou seja, “laranjas” no jargão fiscal brasileiro. Estes estariam se organizando, sob a forma de uma associação, já que o segmento vem ganhando cada vez mais espaço, empregando, diretamente, 600 pessoas em Chuy. De seu ponto de vista a infraestrutura para receber os turistas é boa e está melhorando.

No circuito inferior, logrou-se entrevistar Clí1 e Clí2, com atuação no lado brasileiro. Ambos afirmaram que o principal produto comercializado depende da época do ano, ou seja, no verão ela vende mais colares com contas naturais, e ele cintos e carteiras, enquanto que no inverno, há maior demanda de vestuário feito no tear (palas) e meias e luvas, respectivamente.

Noventa por cento dos compradores são uruguaios, e apenas dez por cento compram para revenda. Quando isso ocorre, porém, o produto viaja a grandes distâncias (mais de 500 km), como Colônia (Uruguai) e Buenos Aires (Argentina).

Os dois segmentos estão se organizando em associações, a fim de se regularizar e poder, também, demandar um espaço físico fixo para seu comércio, porém, não sofrem fiscalizações mais rígidas por parte das autoridades, de nenhuma natureza, ou seja, quanto à origem do produto e recolhimento de tributos, por exemplo.

### **4.3 O interior continental: Aceguá/Acegua**

Aceguá é uma palavra de origem guarani que significa "Local de descanso eterno".<sup>50</sup> Pela altura do terreno, Serra de Aceguá, possivelmente, foi o local que os indígenas habitantes desta zona escolheram para enterrar seus mortos. Há outras origens possíveis para o nome Aceguá, que na língua tupi-guarani significa "yace-guab", o que tem vários significados: "lugar de descanso eterno", indicando o local que os indígenas escolhiam para viver seus últimos dias, por ser um lugar alto que proporcionava alentadora visão panorâmica da região e proximidade com o céu (provável cemitério indígena); "terra alta e fria", características geográfica e climática do local; "seios da lua" por ser local com cerros altos (Serra do Aceguá).

Há, por fim, no folclore popular da região, outra explicação para a origem do nome Aceguá, em razão de ser uma região de abundância de uma espécie de lobo pequeno, denominado "Guará ou Sorro", que possui um uivo característico. Conta-se

---

<sup>50</sup> Dados históricos constantes do processo de emancipação e fornecidos pela Biblioteca Pública do município.

que por ser há mais de dois séculos “*El Camino de Los Quileros*” - contrabandistas uruguaios e brasileiros, que circulam com mercadorias pelos caminhos rurais, para fugir à fiscalização – os primeiros contrabandistas, ao passar pelos cerros ouviam o uivo dos “*Sorros*” e diziam: “*Hay um bicho que hace guá*”.

Seus primeiros habitantes foram índios dos campos do Rio Grande do Sul: charruas, guenoas e minuanos. O primeiro relato histórico do município, remonta ao ano de 1660, quando os espanhóis vindos do que hoje é o Uruguai, penetraram pela serra de Aceguá, e fundaram a redução de Santo André do Guenoas, em 1683. A notícia seguinte data de dezembro de 1753 quando os exércitos português e espanhol, saindo respectivamente de Rio Grande e da Colônia do Sacramento, iniciaram a marcha em direção a Santa Tecla. Segundo os diários de marcha o exército português, chegou às cabeceiras do Rio Negro, hoje no Uruguai, onde já estava acampado o exército espanhol.

Após uma solenidade militar, foram dados tiros de canhão, e os comandantes militares procederam à promoção de oficiais, razão pela qual este local foi denominado “Campo das Mercês”. Hoje constitui o ponto de encontro dos três distritos do município de Aceguá (Colônia Nova, Minuano e Rio Negro).

Assim, a formação do município de Aceguá é fruto do comércio informal entre os dois países, tendo a fronteira seca como um caminho natural entre os países limítrofes, do que decorre uma etnia diversificada, composta por descendentes de portugueses, espanhóis, índios e negros que formaram “o gaúcho” ou “*el gaúcho*” nos dois lados da fronteira. Ao depois, a região recebeu colonização germânica, que construíram as localidades rurais de Colônia Nova, Colônia Médici e Colônia Pioneira, mantendo hábitos e tradições de origem. Importante contribuição neste aspecto, recebeu de imigrantes árabes, cujos costumes e tradições passaram a ser vistos a partir do comércio local.

Já no século XX, Aceguá – em especial no pós-Segunda Guerra – conheceu o auge dos negócios, já que as dificuldades na Europa, em termos de alimentação e vestuário vai fortalecer a produção bovina e ovina, produtos ainda hoje altamente expressivos no PIB do município. O setor terciário é resultado da diferença cambial

entre Brasil e Uruguai, tendo sido esta, normalmente, mais favorável ao Brasil, o que atrai os consumidores uruguaios.

Na zona de colonização alemã, até a década de 1960, a principal atividade econômica era a cultura de trigo, o que declinou pela falta de fomento, sem falar na concorrência argentina, tendo os produtores, então, se dedicado à bovinocultura de leite, o que fortaleceu a Cooperativa Mista Aceguá Ltda (CAMAL), figurando Aceguá, ainda hoje, como uma das mais importantes bacias leiteiras do Rio Grande do Sul, com produção de matrizes com alto padrão genético.

Ainda na década de 1970 se iniciou um processo de migração de produtores de arroz que, vindos do norte do estado - de origem italiana e alemã - formaram parcerias agrícolas com os proprietários rurais locais, iniciando um sistema de integração lavoura pecuária, com rotatividade de cultivo de arroz e semeaduras de pastagens (trevo, cornichão e azevém) para o engorde de bovinos, principalmente nos distritos de Rio Negro e Minuano. Nesta época, também, se inicia a criação de cavalos Puro Sangue Inglês (PSI), para carreiras em Aceguá, oportunidade em que ali se instalam os mais famosos criatórios do Brasil. Isto graças às condições de clima subtropical tendendo a temperado, à topografia levemente ondulada, às estepes de solos argilosos, onde é possível cultivar pastagens artificiais de trevo, azevém e cornichão consorciados, *habitat* natural, reunindo excepcionais condições de criar potros fortes e com mais liberdade. Com o tempo esta região passou a ser conhecida nos meios turfísticos como a “*Kentucky brasileira*”, em razão dos campeões que se criaram nos campos de Aceguá.

A área geográfica de Aceguá pertenceu, em passado próximo, ao município de Bagé, tendo se emancipado em 16 de abril de 1996. Porém, sua estrutura administrativa tem marco inicial datado de 1º de janeiro de 2001. Aceguá (Brasil) e Acegua (Uruguai), estão localizadas na linha de fronteira, no meio do caminho entre Melo (Departamento de Cerro Largo) e Bagé (Estado do Rio Grande do Sul), distando aproximadamente 60 km de cada uma.

Apropriar-se da estrutura e funcionamento dos circuitos superior e inferior da economia urbana destas cidades gêmeas – como antes referido - implica bem mais

que apenas elencar dados secundários, em especial no caso de Aceguá/Acegua, já que o município brasileiro foi instalado como tal muito recentemente e a “villa” uruguaia não tem qualquer autonomia política e, pois, dados próprios para efeitos de planejamento. Para tanto, passou-se, então a verificar informações acerca de fluxos de capital, mercadoria e pessoas, diretamente, e mesmo compará-los aos dados que se obteve, também através de entrevistas com representantes dos sistemas, políticos e técnicos dos municípios.

Muito embora o município de Aceguá somente tenha sido instalado em 2001, e o último Censo Demográfico levado a cabo pelo IBGE, seja de 2000, na página desse órgão consta, para aquele ano, uma população de 3.859 habitantes. Esta ascendeu a 4.138, por ocasião da Contagem da População, também de responsabilidade daquele instituto, consolidada em abril de 2007. Para 2009, projetava-se um aumento a atingir o número de 4.347 pessoas, ou seja, um crescimento em torno de 13% em uma década. Tais dados revelam uma evolução demográfica em crescimento, o que se apresenta promissor para a região, ao considerar-se que a Metade Sul do Rio Grande do Sul sofre, há vários anos, com a redução de seu contingente habitacional, em especial nas faixas etárias mais jovens. Uma das possíveis causas deste aumento nos níveis demográficos é o próprio processo de emancipação, já que passando a contar com equipamentos e serviços antes buscados no centro urbano mais próximo, Bagé, o então distrito teria reunido condições de fixar sua população

A renda *per capita*, também apurada, pela última vez, quando da Contagem da População, em 2007, era de R\$ 18.488,00, a qual, comparada a 2003, ano dos primeiros dados para este indicador constantes da página do IBGE, quando se constatou o valor de R\$ 14.859,00, apresentou oscilação positiva, acompanhando as variações que se verificaram em nível estadual e nacional. Aqui um dado interessante: o PIB do município é bastante impactado pela produção primária, encontrando-se na zona rural alguns haras, que se dedicam à criação de cavalos da raça Puro Sangue Inglês (PSI), os quais se destinam à venda em cidades do centro do país. O valor de comercialização (dito “de pauta”), para efeitos da incidência de ICMS, é fixado pela Fazenda estadual, e há quatro anos atrás era de R\$ 3.850,00. Nos últimos três anos o município conseguiu fazer com que os criadores aceitassem



um valor de R\$30.000,00, considerado como a cotação média, mas estes já sinalizaram que não vão manter o acordo para o ano que vem. Segundo dados da Secretaria da Fazenda do município, são vendidos em torno de 200 cavalos por ano, e a diferença entre o valor real de venda dos animais no Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, estaria a causar um prejuízo da ordem de R\$ 9 milhões, por ano, ao erário municipal.

Os setores da economia de maior destaque são, por ordem, o primário (agropecuária), o terciário (comércio/serviços) e o secundário (indústria), na proporção, aproximada, de 52%, 37% e 11%, respectivamente. Como os *free shop*, instalados a metros da linha divisória entre o Brasil e o Uruguai, têm atuação mais focada em perfumes, bebidas e eletro-eletrônicos, o comércio brasileiro acabou por se especializar no vestuário e alimentos, mercadorias mais voltadas ao dia-a-dia da população, em especial uruguaia, que vem, diariamente, ao Brasil comprar. Tais segmentos podem mesmo ser considerados tradicionais na região, já que bem antes da instalação daquele tipo de comércio, o então distrito de Bagé abrigava considerável nível de transações nesses setores. Do lado brasileiro, o comércio ambulante está mais voltado ao artesanato, enquanto no lado uruguaio, os camelôs negociam produtos típicos deste ramo, quais sejam óculos, CDs, DVDs, e outros tantos acessórios “da moda”, de regra, falsificados.

Na âmbito da educação, a área urbana do município é servida por duas escolas, sendo uma municipal, de ensino fundamental e uma estadual, de ensino médio. Na primeira, estavam matriculados, no início de 2010, 258 alunos, sendo uruguaio em torno de 10%, enquanto que na segunda, que não forneceu o número total, dez eram dessa nacionalidade. Há, ainda, uma escola municipal de ensino fundamental, na localidade de Tábua, Colônia Pioneira.

Não há sistema de transporte municipal, e o intermunicipal liga, basicamente, a Bagé, de onde os usuários acessam outras modalidades e prestadores deste tipo de serviço, conforme o destino. Há também uma linha direta a Santana do Livramento (RS) e outra que liga aquele município à Colônia Nova.

O abastecimento de água é feito pela CORSAN, atingindo praticamente 100% dos domicílios, e a questão do esgoto deverá ser solucionada com os recursos do FOCEM, o qual prevê, ainda, em fases seguintes, drenagem urbana, pavimentação e destinação final de resíduos. Praticamente 100% dos domicílios, em ambas as fronteiras, têm acesso a água potável. Já a energia elétrica, de responsabilidade da empresa privada Cooperativa Regional de Eletrificação Rural Fronteira Sul Ltda (COOPERSUL), que atende em torno de 100% das residências e estabelecimentos, inclusive rural, não havendo condições de oferta para expansão, uma das maiores debilidades do município, em termos de desenvolvimento.

As comunicações, por via telefônica fixa são de responsabilidade da empresa OI, que oferece, também, serviço de *internet*, e as empresas de telefonia móvel com atuação no município são VIVO e CLARO. TV por assinatura somente via antena.

O município conta com serviço de coleta de resíduos, o qual é enviado para Bagé (RS), e o resíduo hospitalar é recolhido por empresa privada.

Tal como ocorre no aglomerado transfronteiriço Chuí/Chuy, nas cidades gêmeas de Aceguá/Acegua o circuito superior da economia é caracterizado, basicamente, pela presença de estabelecimento do tipo *free shop*, no lado uruguaio, com a única diferença de que, por enquanto há apenas um que, juntamente com os de Bella Unión, na fronteira com Barra do Quaraí, no Brasil, e Monte Caseros, na Argentina, é representante da última leva autorizada pelo governo do Uruguai. Filial da cadeia de lojas Neutral, em pouco mais de um ano de funcionamento já implicou em significativa alteração no que tange à especulação imobiliária na área central, eis que já se encontram negociados, ou em vias de negociação, mais seis terrenos junto à avenida que coincide com o corredor internacional, e, até mesmo, um quarteirão inteiro está sendo parcelado, com vistas à urbanização<sup>51</sup> (Figura 15).

---

<sup>51</sup> Informações fornecidas pelo arquiteto Luis Cano, da Intendência Municipal de Cerro Largo, que jurisdiciona a “*villa*” de Acegua.



**Figura 15** – Terreno de esquina, na última quadra parcelada na zona rural da Villa de Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, onde já se encontram depositados “pés direito” para obras de um novo *free shop*. Na parte de baixo, vê-se a rua que, junto com a avenida internacional – ambas sem pavimentação neste trecho – conforma a esquina do novo quarteirão a ser urbanizado.

Segundo CSA, um cassino também já foi autorizado a funcionar, e tem uma área de esquina reservada, também junto ao corredor internacional, já que se constitui em atrativo mais para brasileiros, onde tal atividade é proibida, do que à população do Uruguai, onde, inclusive pode-se falar em monopólio do Estado, já que as duas únicas exceções estão em Punta Del Este, em que o capital privado internacional se logrou à exploração do Conrad Cassino Hotel e do Mantra.

Do ponto de vista do desenho urbano, esta área, ao contrário do que ocorre no lado brasileiro, é considerada periférica ao centro do povoado uruguaio, mas, acabou por revestir-se de maior importância do que aquele, em razão de, sendo os brasileiros os únicos clientes dos *free shops* uruguaio, é a eles que interessa publicizar este verdadeiro paraíso do consumo.

Por certo que os consumidores brasileiros não deixariam de afluir a esta localidade, mesmo que os estabelecimentos se localizassem no que se pode chamar de “centro da vila”, já que aí foram instalados os equipamentos ditos urbanos. Mas, a

condição de se encontrar a distâncias vencíveis a pé, podendo-se deixar o carro do lado brasileiro, aliada ao fato de que é caminho obrigatório para quem sai do Brasil, pela BR 153 e entra no Uruguai pela *Ruta 08*, passando pela Aduana e Imigração, faz deste trecho composto por sete quadras, mais uma em vias de parcelamento, uma verdadeira vitrine, a atrair consumidores ávidos por adquirir perfumes, bebidas, eletro-eletrônicos e, mais recentemente, vestuário.

Como se pode ver do Anexo G, as lojas do tipo *free shop* estão se estabelecendo ao longo da fronteira, com suas fachadas voltadas para o Brasil, separadas por pequenos estabelecimentos, alguns mais típicos das cidades em que aquelas já existem há anos, como o comércio de pneumáticos. Outros, mais recentes, são voltados à comercialização de antenas para captação de canais de televisão via satélite. Em Acegua, até um ano atrás não havia nenhuma loja de pneus, e agora já há duas, além de uma casa especializada em antenas, também inaugurada depois do *free shop*. Ambas completam o segmento que se pode considerar como pertencente ao circuito superior da economia urbana, dado o valor unitário do produto, bem como a sua condição de supérfluos.

Ademais, estes estabelecimentos têm provocado a construção de prédios novos, de grandes dimensões, guarnecidos por sistema de ar condicionado central e alarme. Empregam a digitalização para o registro de preços e controle de estoque, por exemplo, bem como para a comercialização de seus produtos, através das mais diversas bandeiras de cartões de crédito, com *chip*, e, também, em dólares, outra característica do circuito superior, dada a aceitação internacional da moeda americana. Não bastasse isso, necessitam de considerável espaço para o acondicionamento do estoque, onde são utilizadas empilhadeiras (Figura 16).



**Figura 16** – Empilhadeira carregando mercadorias para o depósito da Neutral, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai.

Do lado brasileiro, nada que seja digno de nota no sistema abordado, até porque o ramo de atividade de maior expressão no PIB Municipal é a agropecuária, com destaque para a orizicultura e a pecuária de corte. Claro que isso se reflete no urbano, já que a modernização destes estabelecimentos, acaba por demandar fornecedores dos equipamentos necessários. Estes, porém, ainda vêm sendo adquiridos em Bagé, dada a centralidade deste município em relação às áreas de produção.

Porém, se o que diferencia os circuitos é o uso de “capital intensivo” no caso do superior e “trabalho intensivo” no inferior, este também é o caso: os estabelecimentos agropecuários são servidos pelo que há de mais moderno em termos de tecnologia para o campo, como colheitadeiras, por exemplo, hoje munidas de holofotes, para trabalhar à noite e cabines equipadas com potentes sistemas de ar condicionado, para aguentar o sol do pampa, na safra de verão.

O comércio por atacado praticado na zona urbana, que, por tal modalidade poderia ser considerado como pertencendo ao circuito superior, atua no ramo de

alimentos. Por se tratar de gêneros de primeira necessidade, e pela absoluta falta de tecnologia empregada, não pode ser assim considerado. Do ponto de vista da estrutura física (Figuras 17, 18, 19 e 20) e mesmo operacional dos estabelecimentos, vê-se que são bastante precárias, tratando-se de construções antigas e mal cuidadas, não edificadas para tais fins, operando, ainda, com máquinas calculadoras e registradoras, se não mecânicas, no máximo, analógicas.



**Figura 17** – Antiga fábrica de móveis, que hoje abriga vários pequenos “comércios” de alimentos, em Aceguá (RS).



**Figura 18** – Ex-depósito de alimentos, que atualmente abriga uma Veterinária, em Aceguá (RS).



**Figura 19** – Prédio antigo, grande, dividido em pequenas lojas, em Aceguá (RS).



**Figura 20** – Ex-supermercado, que depois abrigou um restaurante, fechado há pouco, Aceguá (RS) .

Outro aspecto revelador da não representatividade do sistema por estes estabelecimentos é a forma de publicidade, feita nos “comércios” brasileiros, através de cartazes afixados nas suas fachadas e calçadas. Esta denominação é típica do Uruguai, mas é adotada do lado brasileiro, seja porque muitos destes estabelecimentos pertencem a uruguaios, seja para atraí-los, o que inclui o anúncio de produtos em espanhol, como *papa* (batata) e *poroto negro* (feijão preto), como se vê, por exemplo, na Figura 21, e *pollos* (frangos), na Figura 22.





**Figura 21** – Cartaz na frente de um mercado de Aceguá (RS), que anuncia *papa* (batata) e *poroto negro* (feijão preto).



**Figura 22** – Depósito de alimentos, em Aceguá (RS), que anuncia, na fachada, *pollos* (frangos).

Além desta prática, também, o tipo de clientela e os meios de transporte utilizados dão conta da maior visibilidade do circuito inferior, através de carrinhos típicos de carregadores de bagagem nos grandes terminais rodoviários, ou seja, a tração humana, em bicicletas, motocicletas e antigos/velhos veículos a motor. Esta situação ainda se agrava pelo fato de que o produto comercializado à época da pesquisa era a batata inglesa, adquirida no Brasil a R\$ 2,10 o quilo e revendida no Uruguai a R\$ 3,00, oriunda das Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A. (CEASA), em Porto Alegre (RS), na condição de “em fase de perecimento”, ou seja, “resto”, considerado inapropriado para a comercialização pela Vigilância Sanitária brasileira<sup>52</sup> (Figuras 22 e 23).



**Figura 23** – Sacos de batata inglesa, em frente a um mercado de Aceguá (RS), aguardando para serem transportados a Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, em carrinhos a tração humana, também visíveis na imagem.

Analisando-se o Mapa de Serviços (Anexo H), observa-se que há uma forte concentração dos equipamentos de comércio e prestação de serviços, incluindo os mistos, do lado brasileiro, nas duas quadras mais centrais da cidade. No lado uruguaio, estas atividades encontram-se dispostas de forma linear, paralelamente ao

<sup>52</sup> Dados obtidos em entrevista feita ao servidor municipal Víctor Torres, da Secretaria de Planejamento.

Corredor Internacional, avançando sobre as áreas rurais, já que elas se encontram nesse mesmo sentido.

As áreas exclusivamente residenciais, por seu turno, são majoritariamente periféricas na porção brasileira da fronteira, o que revela uma condição já histórica, de longos anos de ascendência da economia do Brasil sobre a do Uruguai, enquanto que o que sempre foi considerado o centro do povoado uruguaio de Acegua continua a concentrar sua zona residencial. Inclusive, as novas habitações brasileiras vêm sendo empreendidas na periferia, e não se pode atribuir a esta situação uma total ausência de planejamento, já que um conjunto habitacional popular foi aí instalado, quando são flagrantes os vazios urbanos ao longo do Corredor Internacional, área já beneficiada com infraestrutura urbana básica. Não bastasse a declividade do terreno em que este se implantou, a distância do centro contribui para a “guetificação” da população mais pobre. Tal parcela da população torna-se alijada de oportunidades de trabalho no circuito inferior, sabidamente com maior capacidade de absorção desta mão-de-obra, de regra desqualificada, seja pela falta de recursos financeiros, seja pela origem campesina, dada a Revolução Verde, que dispensou pessoal do campo que, então, migrou para as cidades.

Os espaços de recreação praticamente inexitem no lado brasileiro, e a única estruturada, é contígua à divisa, na altura em que também há uma pequena área de lazer junto ao Corredor Internacional, do lado uruguaio. Neste, porém, há um grande parque, no centro do povoado, que serve aos moradores do entorno.

Para o Corredor Internacional há um projeto, de autoria de TÁ, fruto ainda de seu trabalho final de graduação, junto à Universidade da Região da Campanha (URCAMP), em Bagé (RS), que prevê a qualificação deste espaço compartilhado, com vistas à instalação de praça de alimentação, quiosques para comercialização de artesanato local, mirante, fonte de água e bancos. Tais serviços serviriam de elo entre os dois lados, sendo que do lado brasileiro contíguo, seria criado um grande estacionamento para os carros e ônibus que afluem aos *free shops*. Tal proposta, porém, a par de ter avançado junto às autoridades estadual e federal brasileiras, carece de sustentação jurídica, já que, de regra, os recursos do erário não podem ser aplicados fora da jurisdição nacional. A princípio, os proprietários dos

estabelecimentos do tipo *free shop* estariam dispostos a bancar a iniciativa, mas, também aí há a questão legal, já que a área é compartilhada pelos dois Estados.

Do ponto de vista dos equipamentos urbanos, no geral o lado brasileiro é bem melhor servido, como se pode ver do Mapa constante do Anexo H, sendo que apenas no setor Educação o lado uruguaio leva alguma vantagem, por contar, além de uma escola com ensino fundamental e médio, com uma unidade da Universidade Tecnológica do Uruguai, que oferece cursos técnicos, o que pode ser uma alternativa de ascensão social no Aglomerado. Já do lado brasileiro, há uma escola municipal de ensino fundamental, e uma de ensino médio, estadual.

Se há algo que o Aglomerado como um todo realmente compartilha, e pode-se dizer que constitui o maior entrave à expansão da oferta de bens e serviços, é a disponibilidade de energia, e mesmo a qualidade da atualmente fornecida, com seguidas e constantes oscilações da tensão, o que gera prejuízos frequentes.

O lado brasileiro conta com uma Unidade Básica de Saúde, na área urbana, e o Uruguai possui em Acegua três equipamentos, sendo dois consultórios particulares e uma Policlínica, mantida pelo Hospital de Melo, que está a 60 km de distância. No distrito brasileiro de Colônia Nova, a 23 km, há um hospital com capacidade para procedimentos de média e alta complexidade em algumas áreas, e àquela mesma distância de Melo. Em Bagé, há uma rede razoável de saúde, inclusive privada. Além disso, o lado brasileiro conta com um cirurgião-dentista e uma clínica de fisioterapia.

Não há tratamento do esgotamento sanitário em nenhuma das localidades, situação que deverá se reverter com a execução de um projeto elaborado em conjunto, pelas duas localidades fronteiriças, recentemente submetido ao FOCEM, como já referido.

Grande parte da área urbana é ocupada por equipamentos institucionais, do lado brasileiro, dada não só à forma de Estado, federação, mas, também, à condição dos municípios de entes federados, ou seja, unidades dotadas de uma série de competências, em especial, para as questões urbanas, ainda que aí relativizada esta

autonomia, em razão da posição geográfica de fronteira. Ao passo em que se conta mais de uma dezena deles na porção brasileira, somente um é identificado no lado uruguaio, já que se trata de uma “villa”.

Quanto ao turismo, há pelo menos dois estabelecimentos brasileiros para nenhum uruguaio, bem como para 24 lotes urbanos ocupados por terminais informais de passageiros/mercadorias brasileiros há somente dois deles no lado de lá da divisa. É, também, no Brasil que se localiza o chamado “Quarentenário”, espaço em que os animais vivos (geralmente bovino), importados ou exportados, devem ficar por um determinado período, conforme prescrição das autoridades sanitárias de ambos os países, para evitar a transmissão de doenças. Esta situação se justifica, já que o Uruguai é considerado país livre de aftosa, sem vacinação há vários anos, certificação que o Brasil perdeu há alguns anos, o que teve consequências econômicas desastrosas para a região, sem falar no custo político das relações abaladas, à época.

Afim a estes segmentos, ainda, apenas no Brasil há hotel, junto a um desativado posto de combustíveis, e ambas as localidades contam com terminal oficial de passageiros, no caso brasileiro na rua paralela ao Corredor Internacional e no Uruguai junto a este. Em ambos os países, as estações rodoviárias estão próximas aos respectivos órgãos fiscais de monitoramento do fluxo de bens (Aduanas), os quais se encontram ao lado daqueles destinados ao controle de entrada e saída de nacionais e estrangeiros (Imigração).

O município não conta com uma Delegacia de Polícia Federal, mas tão somente com um Posto, vinculado a Bagé (RS), não só em razão de constituir-se em “passo de fronteira”, onde o Serviço de Imigração se faz necessário, mas, também, em função dos estabelecimentos do tipo *free shop*, o que determinou sua instalação no mesmo prédio do Posto da Receita Federal. A Polícia Militar estadual possui aí um Batalhão e a Polícia Civil estadual opera com um Posto de Atendimento também ligado a Bagé (RS), ao passo que no Acegua uruguaio há tão somente um quartel do Exército, da arma da Cavalaria.

Para o atendimento mais específico do público flutuante, do lado brasileiro há apenas dois restaurantes, estando um deles junto a um dos também únicos dois postos de gasolina, na entrada da cidade, distante, pois, da área central. Já do lado uruguaio, a par de não haver posto de combustível, provavelmente, pelo fato de que no Brasil tal produto é mais barato, já existem quatro estabelecimentos que fornecem alimentos no local: uma *parrillada*, uma padaria/confeitaria, um bar/café e uma confeitaria, esta última, filial de um conceituado estabelecimento do ramo, cuja matriz está em Melo, aberta depois da inauguração do *free shop*.

Templos religiosos já são seis do lado brasileiro, sendo apenas uma católica e as demais, pentecostais, desproporção um pouco reduzida no Uruguai, já que se trata de uma para três.

Do ponto de vista da paisagem urbana (Anexo G), enquanto que Acegua foi implantado sob a forma de “grelha”, Aceguá vem se conformando como um “leque”, situação esta que, do ponto de vista da expansão urbana, parece estar longe da ideal, em termos de uso compartilhado dos espaços fronteiriços. Isto porque, como o núcleo central do povoado uruguaio está afastado da linha divisória, a borda desta se apresenta como espaço urbanizável, ao contrário do Brasil, cujo centro já se encontra aí consolidado, sendo, pois, difícil algum ganho em escala, a partir de eventuais projetos conjuntos de qualificação deste espaço, onde é mais provável que iniciativas da espécie aconteçam, já que é neles que os *free shops* vêm se instalando. Ou seja, as propostas de desenvolvimento em conjunto do Aglomerado deverão priorizar investimentos em infraestrutura nesta área, o que acabará, no caso brasileiro, por reproduzir as experiências dos demais centros urbanos, em termos de exclusão social, com a injusta distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

No reestruturado PDFF, as cidades gêmeas em estudo foram identificadas como espaços privilegiados para atividades voltadas à logística em transporte, já que se trata de passos de fronteira não só para a área mais austral do continente, mas, também, neste caso, para o Porto de Montevideú, por onde pode ser escoada a produção desta região a um menor custo e tempo de deslocamento. Se considerada a necessidade de duplicação das vias de acesso aos países da Bacia do Prata, a possibilidade de que Aceguá venha a ser contemplada com tais obras

aumenta, na medida em que os demais passos de fronteira do interior continental estão mais distantes do eixo São Paulo/Buenos Aires. Por outro lado, aquele mais perto, o Chuí, sofre a limitação referente à existência de uma unidade de conservação que secciona o espaço, num trecho de 15 quilômetros, e tem por sequência, no lado uruguaio, uma área extremamente importante, em termos de turismo, com balneários e áreas naturais, segmentos bastante incompatíveis como o afluxo de veículos de grande porte que aquela atividade demanda.

Neste aspecto, Aceguá apresenta um potencial uso de áreas para depósito, a começar pelo Porto Seco da Receita Federal, atualmente bastante ocioso.

É difícil aferir a movimentação de capitais nesta fronteira, já que do lado uruguaio não há instituições financeiras com filial no povoado de Acegua, e do lado brasileiro há apenas duas instituições do ramo: uma agência do Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI), que não sendo instituição financeira, mas tão somente uma cooperativa de crédito, tem suas atividades reguladas e, pois, fiscalizadas por autoridades não vinculadas à área financeiro-monetária; e, um posto de atendimento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (BANRISUL), ligado à agência central do banco estadual em Bagé (RS). Nenhuma destas instituições atua na área de câmbio, segmento controlado quase que completamente por “doleiros”, de regra uruguaio, que agem sem qualquer constrangimento, inclusive em frente à Imigração uruguaia (Figura 24). No lado brasileiro há um único estabelecimento autorizado a operar no setor de câmbio, filial de Bagé, de propriedade do Sr. Luis Alberto Ferreira.



**Figura 24** – Placa indicativa da Aduana uruguaia, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, em cujo terreno oposto, se reúnem “doleiros”, a espera de estrangeiros, para “fazer câmbio”.

Já o trânsito de mercadorias, apesar da existência de dados quantitativos apenas com relação às trocas formais, com base nos organismos fiscais brasileiros (Receitas Federal e Estadual), é, sem sombra de dúvidas, o que anima o aglomerado, no que constitui uma das maiores assimetrias entre os circuitos superior e inferior da economia urbana. O primeiro é mais forte no sentido Uruguai/Brasil, enquanto que o segundo faz o caminho contrário, já que são visíveis os ingressos no país vizinho de gêneros alimentícios e gás de cozinha, por exemplo, bastando para tanto ver os cartazes com ofertas, nos estabelecimentos brasileiros, escritos em espanhol.

As mercadorias são embarcadas em todo o tipo de veículo: bicicletas, motocicletas, ônibus, carros e caminhonetes, que estacionam do lado uruguaio da divisa e aguardam que carregadores brasileiros, empregados dos atacados, entreguem a mercadoria, ou mesmo que vão até os estabelecimentos buscá-los. Observa-se que os veículos de propriedade de uruguaios, mas, com placas brasileiras, normalmente, não atravessam a fronteira, já que muitos deles estão em situação irregular pela nossa legislação, com falta de equipamentos de segurança, problemas elétricos, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) atrasado, ou mesmo, ausência de documentação. Tal situação não chega a se



constituir em problema para rodar no Uruguai, já que aí a fiscalização é mais condescendente.

Estas compras são, normalmente, realizadas por pequenos comerciantes de povoados uruguaios da região, que as realizam com o intuito de revendê-las em seus pequenos negócios, chamados “*Provisión*”, e, destinados às populações mais pobres, moradoras nas periferias. É o caso de Santa Clara Del Olymar, localidade a 150 km de Aceguá, para onde vai boa parte das mercadorias. Para um país do tamanho do Uruguai, cuja distância de norte a sul é de pouco mais de 500 km, é significativo o trajeto percorrido quase diariamente por estes pequenos comerciantes.

Já do Uruguai para o Brasil, o forte está no circuito superior, seja pela aquisição de *comoditties*, como o arroz, produzido em grandes quantidades na zona, seja pelas compras feitas nos *free shops*. Estas, porém, têm por compradores, consumidores finais, residentes num raio de até 500 km, como é o caso da capital, Porto Alegre (RS), ou seja, não se destinam à revenda, tratando-se, na esmagadora maioria, de produtos supérfluos, como bebidas, perfumes e eletro-eletrônicos.

Por força do comércio “formiguinha” já descrito, são diárias e incontáveis as entradas e saídas em ambos os territórios. Diárias, porque realizadas por pequenos comerciantes, alguns até mesmo informais, e destinadas à subsistência de populações de baixa renda, o que implica em pouco capital e mesmo reduzida capacidade de transporte e armazenamento, ou seja, os “quileros” necessitam fazer várias viagens para manter o negócio, características típicas do circuito inferior, como visto na Seção 1. Incontáveis, em razão de que não há necessidade de “visto” para o ingresso e circulação no território vizinho, em ambos os casos, até um raio de 20 km da linha divisória, não sendo exigida sequer a contratação de seguro, denominado Carta Verde, contra terceiros, providência obrigatória para quem circula em veículo particular por localidades além daquela distância.

Da mesma forma com relação ao circuito superior: ao fluxo já tradicionalmente intenso de caminhões, notadamente com produtos agrícolas, ora em direção a Buenos Aires e, antes, ao Porto de Montevideu, ora a São Paulo, e

mesmo a Rio Grande, com seu Superporto, se acrescentou o de veículos leves, de passeio, que aumentou consideravelmente com a instalação do *free shop*. Já que, muitos brasileiros que até então se dirigiam apenas aos balneários uruguaios, no verão, através de outros passos de fronteira mais distantes, já contemplados com estabelecimentos daquele tipo, passaram a fazer a travessia por Aceguá.

Para se ter uma idéia da mudança nos hábitos locais, além dos deslocamentos pendulares, diariamente realizados pelos moradores da Metade Sul, excursões ao país vizinho que passam na localidade fora do horário comercial têm agendado a abertura da loja em horários tão absurdos que só mesmo a obtenção de lucros razoáveis compensariam, como foi o caso de um grupo, procedente de Santa Maria (RS), que fez compras entre 2h e 3h da madrugada, em julho de 2009, segundo CSA.

O aglomerado urbano transfronteiriço sob análise, apesar de resultar em verdadeira desordem espacial, constitui-se em importante passo de fronteira a ligar as duas principais cidades do MERCOSUL, São Paulo e Buenos Aires. É grande movimento de cargas, de ambos os lados da fronteira, e de turistas, estes mais no sentido sul/norte, notadamente argentinos em direção ao litoral brasileiro, o que implica, por certo, significativo fluxo de capital.

Em que pese, no momento, a ligação através do litoral seja a mais usada para o referido deslocamento, o fato é que o incremento das trocas entre Brasil e Argentina - enquanto os maiores mercados produtores/consumidores do MERCOSUL - aponta para a necessidade de sua duplicação, demanda que enfrentará severas resistências por parte do movimento ambientalista, já que a estrada corta a Reserva Ecológica do Taim, num trecho de 15 km. Isto pode se constituir em uma vantagem comparativa para Aceguá, já que, depois do Chuí, é a entrada mais próxima no território platino, a partir do litoral, que concentra boa parte da rede viária brasileira, em face do contato com os maiores e mais antigos centros urbanos, aí incluídos portos e aeroportos.

A referida desordem espacial não é mais do que o resultado do total descontrole dos fluxos de bens, capitais e pessoas que, ao não serem minimamente

planejados e orientados, estabelecem relações pouco estáveis entre os usuários do território. Este passa a ser visto muito mais como um lugar de “trocas” do que de “uso”, restando às populações locais uma sensação de exclusão, que apenas a adoção de uma identidade oportunista permite atenuar, já que de alguma forma necessitam se incorporar aos benefícios dessa “urbanização forçada”. Depois de um dia inteiro de carregamento de gêneros de primeira necessidade, do Brasil para o Uruguai, apenas dois sacos de 20 kg de batata inglesa se encontravam retidos na Aduana que se localiza a menos de 1 km para dentro do território uruguaio.

Os dados quantitativos obtidos junto a instituições públicas, como o IBGE e a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), apenas revelam o porquê de o município de Aceguá ter sido incluído como de “Alta Renda” na classificação da PNDR, já que trabalham, basicamente, a partir de indicadores como PIB municipal e Renda *per Capita*.

Por outro lado, é possível constatar a partir deles, a extrema dependência do Poder Público, seja em razão de que os repasses da União, como o Fundo de Participação dos Municípios, e do Estado, como ICMS. Este, inclusive, sobre as importações que por esta fronteira entram em território nacional, seja porque grande parte do número de empregos oferecidos na região é de natureza pública.

Nestas condições, a participação do Poder Público na constituição da renda no município, pode estar a demonstrar tanto que, por se tratar de uma zona de fronteira, onde ainda resistem estruturas físicas e mesmo institucionais vinculadas à velha concepção dos limites dos Estados Nacionais como áreas de segurança nacional, a iniciativa privada encontra obstáculos que em outros espaços nacionais não existem, como tão somente confirmar o quadro socioeconômico típico de qualquer fronteira, mesmo nos chamados países centrais, qual seja: pobreza, atraso, população envelhecida, desemprego, entre outros.

Por outro lado, estes dados permitem refletir que, se na dialética público/privado, o primeiro tem sido historicamente o responsável pela manutenção das condições de vida nestas localidades, até mesmo como forma de compensar os eternos e sempre renovados sacrifícios das populações locais, uma das

possibilidades de reverter este quadro seria melhor planejar o uso destes recursos, investindo naquelas atividades consideradas mais produtivas, mais de “trabalho intensivo” e, pois, geradoras de renda, como são as do circuito inferior da economia urbana, ao contrário do que parece apontar a tal Agenda de Curto Prazo e Alto Impacto proposta no PDFF.

Segundo PÁ, os empresários de Aceguá, concentrados no terciário (comércio e serviços), assim como os demais estabelecidos em zonas de fronteira, há anos demandam autorização da União para a instalação de *free shops* no lado brasileiro. Recebeu, recentemente, ofício do Deputado Federal Marco Maia (PT/RS), dando conta da tramitação do Projeto de Lei nº 6316/09, de sua autoria, com vistas à autorização, pelo governo federal, da instalação de lojas do tipo *free shop*, em rodovias de municípios da faixa de fronteira. Sabe-se de propostas anteriores nesse sentido que, inclusive, restringiam o comércio a eletro-eletrônicos fabricados na Zona Franca de Manaus, a fim de evitar a competição com os estabelecimentos uruguaios. O Secretário desconhece demanda oficial de Prefeitos da região de fronteira nesse sentido. Revelou, porém, que a criação do *free shop* de Aceguá foi *sui generis*, já que o estudo de viabilidade técnica foi feito a pedido da administração anterior do município brasileiro que, a partir do levantamento do poder aquisitivo das populações das localidades do entorno e das distâncias entre estas e as outras cidades gêmeas, que abrigam ditos estabelecimentos, convenceu o então Ministro da Economia uruguaio, e atual Vice-Presidente da República, Danilo Astori, a autorizar a abertura da Neutral em Acegua.

Embora desconheça o PAFMFF e o PDFF, as cidades gêmeas submeteram, conjuntamente, via FOCEM, projeto de implantação de Estação de Tratamento de Esgoto para atender toda a zona urbana do aglomerado transfronteiriço, o qual prevê, outras etapas, para realização de obras nas áreas de pavimentação, drenagem e resíduos sólidos urbanos.

Segundo PÁ, o Uruguai não vem cumprindo com os termos do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. O que se faz sentir, no que tange aos brasileiros que buscam emprego

no *free shop*, como se pode ver dos ônibus que trazem, diariamente, o “grosso” dos empregados da Neutral, de Melo, a 60 km de distância.

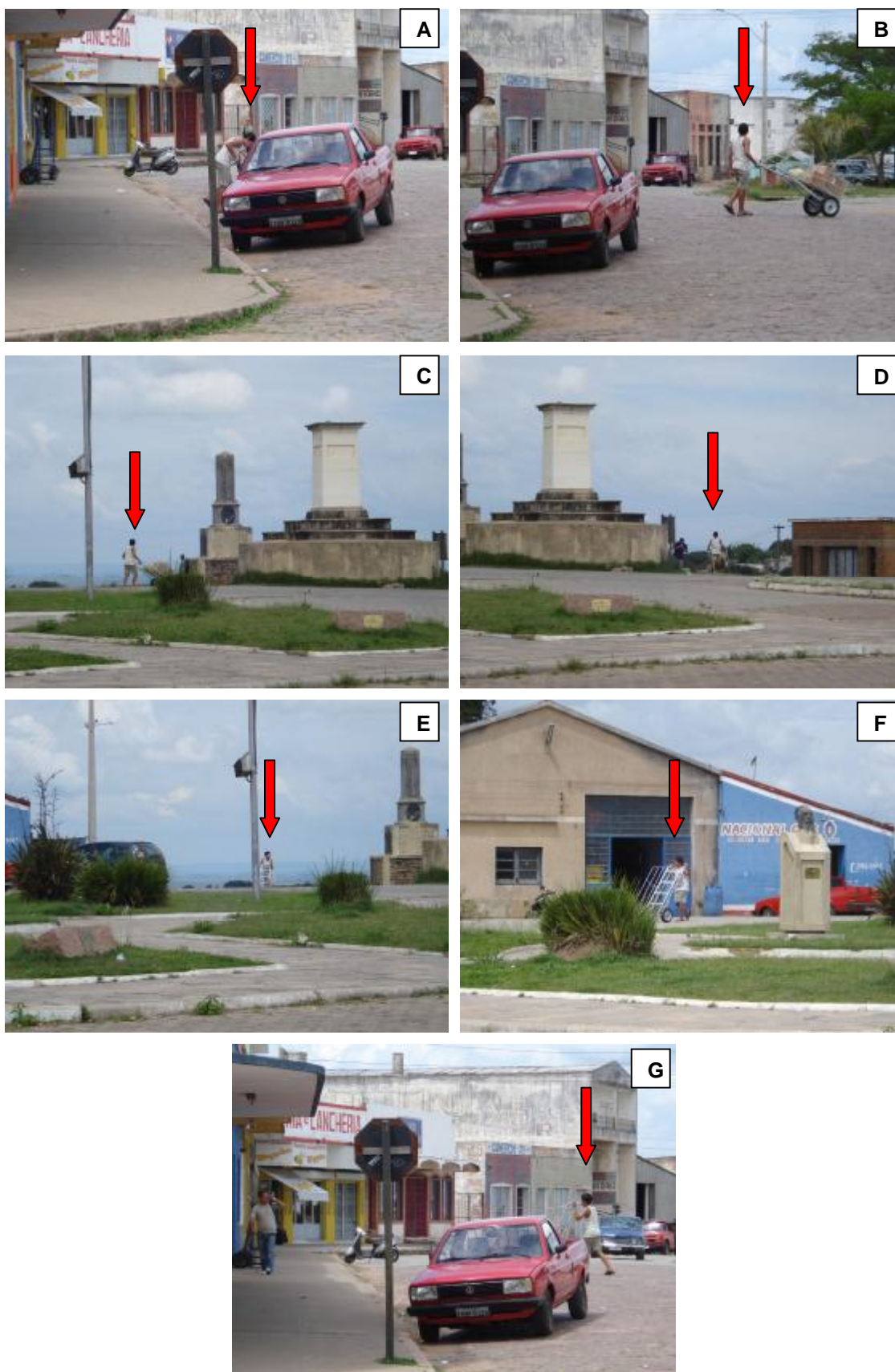
Circunstância curiosa é o fato de que muitos dos servidores da Prefeitura de Aceguá residem do lado contrário, já que no Brasil não há oferta de residências, como é o caso do próprio PÁ, o que se agravou com a abertura do *free shop*. Segundo ele, isto estaria a apontar para a possibilidade de a cidade brasileira se desenvolver como alternativa à falta de infraestrutura urbana (equipamentos e serviços), para o que conta com duas vantagens: tem autonomia política, financeira e administrativa, especialmente em matéria urbanística, e do lado uruguaio as terras que envolvem o perímetro urbano são de praticamente um único proprietário. Este tem lucrado muito com a vinda dos *free shops*, já que estes estão se localizando na área rural da “villa”. Outra alternativa, segundo PÁ, seria modernizar o comércio local, já que o atualmente praticado, como nos anos áureos, sem auxílio de recursos de *marketing*, por exemplo, além das dificuldades com relação ao crédito, em função de que sendo os consumidores estrangeiros torna-se difícil a cobrança de eventuais dívidas. O turismo rural é também apontado como potencial.

Abordando a questão da qualificação do espaço central do aglomerado, ocupado pelo Corredor Internacional, PÁ afirmou haver um projeto de urbanização, sob a forma de uma grande praça, denominada Largo da Integração. Mas, os investimentos aí esbarrariam em questões legais, já que não há como investir em área pertencente a outro país. Este empecilho também foi citado pela Administração de Chuí, mas, empreendimentos da espécie já foram realizados, no passado, como é o caso do Parque Internacional entre Sant’Ana do Livramento e Rivera, para o qual há, até mesmo, um projeto de revitalização, no bojo do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, elaborado ainda em 1998. Ademais, no âmbito do PDFF há a previsão da realização de Planos Diretores Conjuntos nas cidades gêmeas, ou seja, certamente há instrumentos legais para a execução de projetos da espécie, o que falta, parece, é informação ou mesmo vontade política.

Sobre a existência de interlocução entre os governos locais, manifestou PÁ que há encontros para tratar de assuntos pontuais, como é o caso, atualmente, do projeto encaminhado ao FOCEM, além das Reuniões de Alto Nível para tratar da

Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, que ocorrem anualmente, desde 2002, alternadamente, em Montevideu e Porto Alegre (RS). Além disso, em algumas datas há comemorações que reúnem as comunidades de ambas as cidades, como na Semana Farroupilha, o aniversário do município brasileiro, que coincide com a data de fundação da “*villa*” uruguaia e na Semana da Pátria, no Brasil, em que desfilam estudantes uruguaios.

Por fim, a respeito dos aspectos negativos da região fronteiriça, referiu PÁ a “informalidade das relações”, exemplificando com o fato de que elas não deixam de ocorrer mesmo ante a tentativa de “colocar ordem” no território. O novo Prefeito “troux” para comandar o Pelotão da Polícia Militar um tenente “linha dura”, que cobra metas dos subordinados, os quais realizam *blitz* frequentemente, o que tem incomodado a comunidade, já que em se tratando de um lugar pequeno, as pessoas são conhecidas umas das outras, o que acaba fazendo com que relaxem um pouco com relação a portar documentos e a usar o cinto de segurança, dentre outros comportamentos de menor gravidade. O alvo de tais ações na verdade seriam os estrangeiros, que possuindo veículos registrados no Brasil, os mantém em péssimas condições, formais e materiais, já que a legislação e mesmo a fiscalização no lado uruguaio seria menos rígida. Os uruguaios, porém, deixam os veículos estacionados no lado de lá, e vêm até mesmo com garrafas *pet* comprar gasolina, por exemplo, com menor custo no Brasil, situação que se repete quando o objetivo é adquirir qualquer produto do lado brasileiro, como se pode ver dos carregadores, atravessando a fronteira, a todo instante (Figura 25).



**Figura 25** – *Modus operandi* do circuito inferior no aglomerado transfronteiriço de Aceguá/Acegua: carregador leva gêneros alimentícios adquiridos por uruguaio no lado brasileiro para o local onde os ônibus ficam estacionados antes de se dirigirem à praça, junto à avenida

internacional, onde embarcam os passageiros, depois de receberem as mercadorias e embarcá-las.

TÁ declarou que o único projeto em andamento, de iniciativa da Municipalidade, para o desenvolvimento do aglomerado é aquele enviado ao FOCEM, na área de saneamento. Vê como extremamente precária a infraestrutura urbana, não só para receber os turistas que vêm ao *free shop* como, também, para os trabalhadores deste estabelecimento. Grande parte dos próprios servidores da Administração Pública Municipal reside em Bagé (RS), ou seja, a mais de 60 quilômetros de distância, deslocando-se diariamente, em dois ônibus, o que leva a crer que seria algo em torno de 100 pessoas. Para ele, o desenho urbano da localidade brasileira, em forma de leque, prejudica sobremaneira a efetivação de projetos em conjunto com o lado uruguaio, uma vez que os espaços de intervenção, assim, se restringem à zona central do aglomerado que, no caso do Brasil coincide com o centro da cidade de Aceguá, que faz divisa com a zona rural de Acegua, no Uruguai. Desta forma, a área central do município brasileiro é que se beneficia de todos os investimentos conjuntos, o que implica em sobrevalorização deste espaço em detrimento da periferia. Isto pode ser visto na construção de um conjunto habitacional popular, implantado em terreno com grande declividade, localizado na borda do perímetro urbano, e para o qual foi necessário estender redes de saneamento e energia, além de suprimir vegetação. No entanto, há vazios urbanos, com toda infraestrutura, inclusive com vias pavimentadas, inexistentes naquele local, à disposição, o que contraria os dispositivos do Estatuto da Cidade.

O projeto do Largo da Integração é de TÁ, e trata-se de seu Trabalho Final de Graduação no Curso de Arquitetura e Urbanismo, concluído em 2008, junto à URCAMP, em Bagé (RS). Tal proposta pretende ordenar um pouco o uso do Corredor Internacional e, ao mesmo tempo, estruturar um espaço para os artesãos, camelôs e ambulantes. Prevê, também, uma “praça de alimentação” com quiosques, tudo sob a forma de concessão de uso, o que pode implicar num aumento da especulação imobiliária que, segundo o técnico, que também atua como autônomo, valorizou os imóveis do lado brasileiro em torno de 20% depois da instalação do *free shop*. Situação bem diferente do lado contrário, onde os terrenos estão sendo vendidos na base de vinte vezes mais do que valiam antes da chegada da Neutral.



TA, arquiteto que atua junto à *Oficina de Ordenamiento Territorial* da Intendência Municipal de Cerro Largo, que jurisdiciona Acegua, revelou que esta é em curso um estudo para propor diretrizes ao ordenamento da “villa”, para fazer frente aos possíveis problemas que a instalação de novos *free shops* pode causar em termos de conflitos em razão do uso do solo. Referiu que o novo Intendente recém foi eleito, mas que a retomada das obras do conjunto habitacional – *viviendas* (Figura 26) – iniciadas há anos e paralisadas em razão da falência da construtora está em seus planos, pois supriria parte do déficit habitacional, demanda, principalmente, de grande parte dos trabalhadores daqueles estabelecimentos, que se deslocam, diariamente, de Melo, a 60 quilômetros.



**Figura 26** – Obra paralisada de um conjunto habitacional uruguaio, em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai.

Representante do circuito inferior da economia urbana, CIÁ se dedica há treze anos ao artesanato em cuias de “chimarrão”<sup>53</sup>. Na verdade o artesão domina toda a cadeia produtiva, já que ele mesmo cultiva, em dois hectares, um de cada lado da

---

<sup>53</sup> Infusão de erva-mate em água quente, hábito tradicional no Rio Grande do Sul, no Uruguai e na Argentina.

fronteira, o “porongo”<sup>54</sup>, trata-o, faz as cuias e as decora com desenhos temáticos, gauchescos, em “poxipol”<sup>55</sup>. Seus maiores compradores são os uruguaios (70%), depois os brasileiros (20%), e parte significativa da produção vai para a Colônia Nova (interior do município), de onde os moradores enviam a parentes que residem em outras localidades, muitas vezes fora do Brasil. Diz que em termos de tipo de clientela, 50% das vendas se destinem ao consumidor final e os outros 50% são para revenda. Sua produção, hoje, atinge Montevideú, onde seus produtos são expostos no terminal de ônibus *Tres Cruces*. O artesão faz parte de uma associação de artesãos de Melo, *La Casa de los Artesanos* (folder constante do Anexo ), onde também comercializam as cuias. Aprendeu com o pai o ofício. O grande problema no Brasil são as idas a Bagé – 60 quilômetros – para “carimbar” notas fiscais avulsas no Sistema Nacional de Emprego (SINE), já que está isento de tributos, já que muitas vezes o encarregado pela fiscalização não se encontra, oportunidades em que, além de perder uma manhã inteira com o deslocamento, gasta, ainda, R\$ 20,00. A demanda, então, do segmento, com relação ao Executivo, é a definição de um local fixo para comercialização e a legalização, demandas que a associação informal do setor até hoje não conseguiu viabilizar, como se pode ver de sua loja (Figura 27), razão pela qual juntou-se aos uriguaos.

Uma estratégia de longa data, que data das origens da criação do município de Aceguá, é a constituição de empresas, pelas mesmas pessoas físicas, ou no máximo parentes, em ambos os lados da fronteira, como foi o caso da Casa Perez, ao redor da qual foi sendo urbanizada esta fronteira, cujos irmãos proprietários, se estabeleceram quase frente a frente, em prédio inclusive muito parecidos, arquitetonicamente, ainda hoje existentes (Figuras 27 e 28), valendo-se das facilidades que, antigamente, a inexistência de legislação permitia e, mais recentemente, os escassos controles estimulam.

---

<sup>54</sup> Vegetal, também conhecido por cabaça, a partir do qual se faz cuias, para as mais diversas utilidades.

<sup>55</sup> Massa usada para fixar superfícies (cola).



**Figura 27** – Ex-Casa Perez, em Aceguá (RS), vendo-se à esquerda, à frente, o marco fronteiro.



**Figura 28** – Ex-Casa Perez, em Aceguá, Departamento de Cerro Largo, Uruguai, um pouco em diagonal à similar brasileira.

A partir do MERCOSUL, com um maior rigor, mesmo em concessões do Governo brasileiro, a fim de liderar o Bloco, e não tendo vingado a instalação de *free shops* brasileiros, a Administração Municipal 2005/2008 elaborou estudos (distâncias e PIBs dos municípios brasileiros próximos) para tanto em Acegua (Uruguai), os quais, apresentados ao então Ministro da Economia uruguaio, Danilo Astori, em Montevideu, convenceram-no da viabilidade do empreendimento, o que se concretizou no final de 2008.

Em contato com gestores públicos municipais, constata-se absoluto desconhecimento tanto dos instrumentos de planejamento quanto das fontes de recursos específicas para as zonas de fronteira, como é o caso do Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira, existente desde há mais de cinquenta anos (1955), instituído pela Lei Federal 2.597. Este Programa determinava a destinação de 60% de toda a arrecadação tributária da própria zona em viação e obras públicas, ensino, educação e saúde, desenvolvimento da lavoura e da pecuária, sendo que para as obras públicas de competência municipal, a União concorreria com 50% dos custos quando se tratasse de municípios assim localizados, recursos que, praticamente, nunca foram acessados pelos interessados, por pura ignorância.

Com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), originalmente de 1993, reestruturado em 2003, a partir de estudos encomendados ao Grupo RETIS de Pesquisa, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e sob a condução do Ministério da Integração Nacional, esta zona voltou a estar na ordem do dia do Governo Federal. Ainda que enquanto uma vertente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de 2004, porém, a denominada Agenda de Alto Impacto e Curto Prazo, já discutida no Capítulo 2, é quase que totalmente desconhecida das autoridades locais.

A própria PNDR, que estabeleceu uma classificação das subregiões, a partir do cruzamento do PIB municipal com a Renda *per Capita*, em Alta Renda, Estagnada e Baixa Renda, é ignorada pelos agentes políticos municipais, os quais sequer sabiam que Aceguá fora enquadrado na primeira categoria, razão pela qual

não constitui prioridade em termos de ações federais, já que é considerado em condições de, por si só, se desenvolver.

Porém, o FOCEM é o único conhecido pelas autoridades de Acegua, já que, em conjunto com a cidade gêmea uruguaia, o Brasil pleiteia recursos para a instalação de rede de tratamento do esgoto no aglomerado.

Como se pode constatar no Estudo de Caso, Seção 2, acerca da raia entre Portugal/Espanha, a supressão destes equipamentos nos “passos de fronteira” agravou a já debilitada economia local, eis que são características de tais regiões a baixa densidade demográfica e a população envelhecida. O fato então, de que o pleno funcionamento de um Mercado Comum não irá implicar na supressão do sistema *free shop* é algo a ser positivamente considerado nas políticas de desenvolvimento para as regiões de fronteira do MERCOSUL, quando da liberação das mesmas ao fluxo de pessoas, bens e capitais.

Para tanto, porém, não se poderá chegar a esta fase do MERCOSUL com instrumentos do tipo do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, já que o mesmo, além de se tratar de um daqueles tradicionais mecanismos de relações internacionais típicos dos Estados Nacionais – e não de cooperação transfronteiriça – parece ter por fim mais do que integrar, controlar e mesmo criar alguns obstáculos, posto que árabes, por exemplo, aí residentes, não foram por ele contemplados.

Mais grave: ao invés de atuar como dispersor no território, de equipamentos para qualificação da vida das populações da região, independentemente de nacionalidade, planejando o seu compartilhamento, para evitar deseconomias, parece mesmo reforçar a lógica da identidade oportunista, ao fazer com que os fluxos diariamente realizados pelos supostos beneficiários seja pré-definido (número de vagas nas escolas e números de empregados de cada nacionalidade), conforme a oferta de serviços/funções. Ou seja, atribui-se a responsabilidade pela busca por melhores condições de vida ao fronteiriço que, para tanto, tem de andar de um lado ao outro da fronteira, numa constante instabilidade, e limitado, ainda, aos 20 quilômetros da raia.

---

Já para o capital transnacional, por exemplo, representado pelas papeleiras que resolveram criar um “deserto verde” na metade sul, há até proposta de alteração da legislação, com vistas à redução da Faixa de Fronteira, como acima se referiu.

Pode-se falar em integração entre os circuitos ao nível do lugar, como acima se viu, ainda que de forma incipiente, assim como se pode falar nesta possibilidade fora do lugar, a partir, de um lado, das normas tradutoras de políticas públicas nacionais e binacionais – em que pese a pouca efetividade, como visto – mas é no meio técnico-científico-informacional, propiciado pelas redes, que tal interação se dá, como é o caso do uso de telefones móveis e motocicletas, por exemplo.

São estes movimentos, de apropriação e de acumulação (de propriedade), que a seguir se verá, na última Seção.

---

## 5 A MULTITERRITORIALIDADE NA FRONTEIRA MERIDIONAL DO BRASIL

Nesta última Seção busca-se identificar as multiterritorialidades criadas a partir da dialética gerada pelos integrantes, produtores e consumidores, dos circuitos inferior e superior da economia nas cidades gêmeas analisadas, na tentativa de mapear as apropriações, materiais e simbólicas, por eles definidas no desempenho de suas atividades.

Tais processos são fruto do acontecer solidário de que fala Santos (2006), propiciado pela sobreposição do território-rede ao território-zona, fenômeno no qual se pode identificar três formas de relações reticulares: o acontecer homólogo e o acontecer complementar, caracterizados pela primazia das formas com a relevância das técnicas, em que os agentes são locais (horizontalidades), e o acontecer hierárquico, marcado pela primazia das normas (da política), protagonizado pelo “monopólio” (aqui as grandes empresas), como se verá.

A metodologia aqui adotada é a análise socioespacial, a partir da Observação Não Participante, de entrevistas realizadas com técnicos e políticos das municipalidades, bem como com agentes dos circuitos superior e inferior da economia urbana, além da pesquisa bibliográfica, esta em menor medida.

### 5.1 O fato geográfico “fronteira” e o ordenamento do multiterritório urbano

A região, ou fato geográfico, identificada como “de fronteira”, caracteriza-se pela extrema vulnerabilidade em termos de ordenamento territorial. Em especial porque, em se tratando de “regulação de ações que têm impacto na distribuição da população e das atividades produtivas,...” [...] “considerando as ofertas e restrições, mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.”<sup>56</sup>, tem por

---

<sup>56</sup> Conceito constante de uma versão preliminar da PNOT brasileira, elaborada pelo Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp/PNOT19082006> Recife.ppt>. Acesso em 16 jun. 2009.

protagonistas, autoridades representantes de estruturas do poder público, cuja jurisdição sobre tal espaço é limitada, já que os projetos políticos ali incidentes são pautados por interesses, públicos e privados, se não pontualmente contrários, no mínimo, geralmente divergentes.

Segundo Santos (2008, p.104) “O externo e o interno, o velho e o novo, o Estado e o mercado, são três das grandes contradições de qualquer situação, são três pares dialéticos referentes ao fato geográfico.” No caso do presente estudo, em que o fato geográfico é a “fronteira”, a sua organização socioespacial pelos circuitos superior e inferior da economia urbana, fio condutor que norteia a presente Seção, revela o externo como o “estrangeiro” e identifica o interno com o “nacional”; relaciona o velho às conotações de fronteira como elementos de “segurança” e o novo à “integração”; bem como, vê na ação do Estado sobre o primeiro sistema um “fator de concentração”, e sobre o segundo, uma demanda reprimida de equipamentos que se poderiam considerar como “fator de dispersão”.

Assim, para Santos (2008, p.104):

O interno é tudo o que, num momento dado, está já presente num lugar determinado. No interno, as variáveis têm a mesma dimensão do lugar, as dimensões se superpõem delimitadas pelo lugar. **O interno é aquilo que, num momento dado, aparece como local.** A escala do lugar confunde-se com sua própria existência. (grifo nosso).

Ora, no caso do fato geográfico “fronteira”, o interno parece ser a identidade nacional de cada lado da divisa internacional, o brasileiro e o uruguaio. O primeiro, com a língua portuguesa, a estratégia de manutenção do espaço pela diplomacia (*uti possidetis*), sua posição privilegiada de Império; o segundo, de língua espanhola, com a ocupação do território pelas bordas (*país cáscara*), seu sucesso na conquista pelas armas, sua condição frágil de Estado-tampão, “algodão entre cristais”<sup>57</sup> nas palavras de Lord Ponsonby, quando da criação do novo Estado.

O novo, nesta circunstância, é o olhar diferenciado sobre esta região de fronteira, vista agora com enormes potenciais de cooperação, não só econômica,

---

<sup>57</sup> Conforme DORATIOTO, Francisco. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: EdUnB, 1998.



como o próprio nome MERCOSUL acaba por veicular, mas, fundamentalmente, política e social, como expresso na Constituição Federal brasileira, de 1988, por exemplo, que no Parágrafo Único do Artigo 4º, prevê que:

República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Diz-se, fundamentalmente política e social, porque uma das garantias mais flagrantes do relativo sucesso do bloco foi a introdução da chamada Cláusula Democrática, no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que prevê que será automaticamente excluído do Mercado Comum qualquer de seus integrantes que permita a quebra da institucionalidade democrática. Ou seja, o projeto de integração inicia pelo aspecto econômico, até porque a única experiência de sucesso então conhecida era a UE, em cujas origens está a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço. Mas este processo, tem por fim a conformação de uma verdadeira comunidade, categoria em que os laços sociais e políticos são imprescindíveis à sua concepção como tal, conforme se viu da distinção entre *gemeinschaft* (comunidade) e *gesellschaft* (sociedade), na Seção 1.

Ocorre que, mesmo na presença de uma leva de “democratizações” no continente, com a saída, no caso dos países que originalmente fundam o MERCOSUL, de regimes de exceção, importantes estruturas, inclusive físicas, ligadas à antiga concepção de fronteira, como segurança nacional, vão co-existir com novos equipamentos. As Aduanas, antes localizadas em cada lado da fronteira, hoje já experimentam atuação conjunta, integradas, por exemplo, entre São Borja e Santo Tomé, na fronteira do Brasil com a Argentina, projeto-piloto na área de fiscalização de circulação de mercadorias.

Típicos da globalização ora em voga, antigos sistemas, agora articulados, vão ter de funcionar de forma simultânea, enquanto o velho e o novo, o que vai implicar em ritmos distintos de apropriação do espaço pelos atores locais, sejam internos ou externos, que, no caso da fronteira, convivem praticamente *vis a vis*. Ou seja, em que pese a ocorrência da dialética intrínseca ao fato geográfico “fronteira”,

consistente na existência do “interno” e do “externo”, nas cidades gêmeas, ela se dilui no dia a dia das populações aí residentes.

É Silveira (2006, p.125) quem detecta que

A chegada de objetos especializados e dos fluxos necessários para seu funcionamento técnico e político, reclamados pelas atividades mais modernas, constrói a dominância relativa de algumas cidades.

No caso das cidades gêmeas essa dominância é quase que absoluta, e mais, flagrante e acintosa se comparados os equipamentos e as estruturas mesmas usados pelos agentes do circuito superior (*free shops*) com aqueles típicos do inferior (*quileros*), em que pese a diferença entre os produtos comercializados.

Se antes, as trocas se davam ao nível do poder político central dos Estados Nacionais limítrofes (como foi o caso da famosa Operação Condor<sup>58</sup>), agora é a cooperação em nível local que vai permear as relações políticas. É o caso da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai, de 2002, que diagnosticou os principais obstáculos a essa integração nas cidades gêmeas de Quaraí/Artigas, Sant’Ana do Livramento/Rivera, Aceguá/Acegua, Jaguarão/Rio Branco e Chuí/Chuy, por exemplo, para as quais se estabeleceram mecanismos de ajuda mútua em temas de interesse comum, respectivamente, do “meio ambiente”, em matéria “policial e judicial”, “saúde”, “educação” e “defesa civil”.

Para tanto, porém, é necessário que as estruturas físicas e institucionais do aparato estatal sejam revistas, em sua constituição e funcionamento, o que demanda, de forma indispensável, o aporte da experiência local de anos de convívio de fato, a despeito de toda e qualquer regulação formal, e esta, é patrimônio do circuito inferior, característico da região.

---

<sup>58</sup> Aparato policial/militar que envolvia a captura e entrega de estrangeiros, supostamente subversivos, entre agentes das forças de segurança do Brasil, Uruguai, Argentina, Chile e Paraguai, nas décadas de 1960, 1970 e 1980.

É assim que o novo e o velho vão passar a conviver, lado a lado, ainda que a partir de momentos distintos e sob formas diversas, algumas aperfeiçoadas outras institucionalizadas mesmo, como as atividades econômicas urbanas típicas, o comércio e a prestação de serviços. No caso do primeiro, por exemplo, ao lado dos tradicionais *quilers* vai ser introduzida a chamada “exportação em moeda nacional”, do lado brasileiro, e a criação dos *free shops*, do lado uruguaio. No caso da segunda, com a legalização dos *doble chapa*<sup>59</sup>, através da permissão de residência, trabalho e educação, para os habitantes dos municípios fronteiriços localizados até 20 km da linha divisória, em qualquer dos países, a partir de 2004, via celebração do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

Tudo isso, então, surge sem que as velhas e tradicionais práticas de “contrabando” continuem a animar estas localidades, sem que o “abigeato”<sup>60</sup> tenha perdido espaço nas estatísticas policiais e sem que brasileiros e uruguaios busquem se estabelecer em ambos os lados da fronteira a espera de vantagens comparativas temporárias, em que pese uma relativa estabilidade cambial nos últimos dez anos. Esta, porém, vem permitindo, justamente, se partir para uma tentativa de planejamento conjunto do desenvolvimento nesta região, como se pode ver das recentes iniciativas na área<sup>61</sup>, por parte dos respectivos Governos centrais, muito embora as diferenças em termos de forma de Estado.

Estado este, que aparece como um dos elementos do terceiro par dialético caracterizador do fato geográfico, e no caso daquele sob análise, “fronteira”, se apresenta como forte agente do desenvolvimento desta região, historicamente, já que na antiga tradição dos Estados Nacionais, são as fronteiras que vão representar um dos seus elementos mais caracterizadores, qual seja, a soberania. Tal elemento

---

<sup>59</sup> São assim denominadas as pessoas que possuem documento de identidade brasileiro e uruguaio, em alusão a veículos com duas placas.

<sup>60</sup> Crime consistente no furto de animais, conforme o Código Penal brasileiro (artigo 155).

<sup>61</sup> Conforme proposto no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, Agenda de Alto Impacto e Curto Prazo, Vetor Cidadania (Estatuto da Fronteira) Tema Ordenamento Urbano. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/publicacoes.asp?area=spr\\_frenteira/Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/publicacoes.asp?area=spr_frenteira/Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira)>. Acesso em 16 jun.2009.

se materializa nestes espaços através de uma série de equipamentos públicos, sejam aqueles típicos destas áreas, como Imigração, Aduana e Vigilância Sanitária, sejam os que, inclusive, em matéria de Urbanismo, vão identificar um aglomerado como tal, caso das Escolas, Hospitais, Postos Policiais, Serviços de Telecomunicações e Redes de Energia e Saneamento, dentre outros.

As estruturas físicas de grande porte manifestam a presença local do Estado, historicamente, como se viu no caso da Eclusa do Canal de São Gonçalo e da Barragem do Chasqueiro, as quais beneficiam diretamente o agronegócio. Mais recentemente, os investimentos consistentes na estrada da Serrilhada, na nova ponte ligando Jaguarão a Rio Branco e na Hidrovia da Lagoa Mirim, voltados majoritariamente ao escoamento da produção do circuito superior, embora de economia rural, forte na região, como visto na Seção 3, reforçam a preferência do Estado, quando da alocação de recursos, pelo viés concentrador. A ação do Estado, pelo menos no caso do Brasil, na economia rural pode servir de parâmetro para que as políticas públicas no âmbito urbano, já que o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), vem recebendo, ano a ano, mais e mais recursos, e com resultados animadores, em termos de produtividade e geração de renda, conforme se vê em Coelho (2010). Falta ao circuito inferior uma “EMATER<sup>62</sup> urbana”.

Tais obras têm incidência sobre a organização do espaço, eis que envolvem recursos naturais, como é o caso da Hidrovia, já que além de dragagem, para aumentar o calado, a fim de que embarcações de maior porte possam trafegar por ela, é necessário suprimir vegetação para a construção do Porto. A criação, assim, destes novos “fixos”, implica no estímulo a novos “fluxos” que, dependendo de sua função, vão determinar a apropriação do território por agentes, no mais das vezes, com atuação em apenas um dos circuitos. No caso destes empreendimentos, por aqueles do circuito superior. E isso, sem que nenhuma compensação seja prevista para aqueles que ficam à margem, mesmo literalmente, dado que as populações ribeirinhas tradicionais, de regra vivendo de uma economia de subsistência, como a pesca, por exemplo, são normalmente excluídas, não só dos resultados, como do processo mesmo. Restam poucas opções: algum trabalho desqualificado, como é o

---

<sup>62</sup> Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

caso dos “estivadores”, embora a alta tecnologia de guindastes hoje utilizada nesse setor; e, ir para a cidade, onde o circuito inferior, como visto em Santos (2004), é que possui maiores condições de absorver tal mão-de-obra. E é também no dominar dos caminhos do meio rural, de onde alguns deles provêm, que os *quileros* encontram o “fator diferencial”, em termos de sucesso profissional, como se pode ver do filme *El baño Del Papa*<sup>63</sup>.

Esta atuação junto aos monopólios não é menor no âmbito da economia urbana, ainda que não seja tão flagrante no caso do Brasil, já que do lado uruguaio se expressa pelas concessões a lojas do tipo *free shop*, hoje espalhadas por toda a região fronteira. No caso brasileiro, algumas medidas são representativas da ação estatal em benefício do circuito superior: aumento da cota mensal (em dólares), por pessoa, para aquisição de produtos importados, adquiridos nos *free shops* uruguaiois, de US\$150 para US\$300; a “exportação em moeda local”; a aquisição de produtos por camelôs e ambulantes de até R\$ 120.000,00 por ano, nos *free shops* do Paraguai, conforme a Medida Provisória 380/2007, convertida na Lei Federal 11.580/07; e, o Projeto de Lei 6316/09, que prevê a instalação de estabelecimentos, do tipo *free shop*, em rodovias dos municípios da Faixa de Fronteira.

Isto sem falar nas ações elencadas nas “Agendas”: “Global para o Desenvolvimento Regional e Integração Sul-Americana”; e, “de Alto Impacto e Curto Prazo”. Ambas do PDFF, como parte integrante da PNDR, que prevê a criação de Regimes Especiais de Tributação, com vistas à implantação na Faixa de Fronteira de indústrias, além das Zonas de Integração Fronteira (ZIF), estímulos aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e implantação do Sistema “S” (SENAC/SENAI/SENAR/SENAT) e, ainda, reforçar a criação da Área de Livre Comércio (ALC) Oiapoque. Todas elas, praticamente, voltadas ao circuito superior e sob a forma de renúncia fiscal, e mesmo quando se trata do chamado Sistema “S”, é sabido que este atua, normalmente, sob a forma de qualificação da mão-de-obra, salvo o SEBRAE, na área de consultoria para o empreendedorismo, mas sabidamente oneroso.

---

<sup>63</sup> Filme de Henrique Fernandez, de 2008, que retrata a vida de *quileros*, em grande parte filmado em Acegua, Departamento de Melo, Uruguai.

E a concentração se completa com os Programas Sociais, como o Bolsa Família, que “paga” aos pais para enviarem as crianças à escola. Tal programa em si é bom, e já o provou através dos resultados apurados desde a sua implementação, seja pela redução dos níveis de evasão escolar, seja pelos números da economia nos municípios que mais dependem dele. Porém, se a política de inclusão social do Governo priorizasse a distribuição no território de equipamentos sociais, parte dos recursos oriundos do Bolsa Família poderiam deixar de ser usados em despesas com material escolar, medicamento e mesmo transporte, e ser carregadas, então, para o consumo, até mesmo de supérfluos, como é o caso dos *free shops*. Este benefício atrai estudantes uruguaios para as escolas brasileiras, embora o Uruguai tenha implantado, depois do Brasil, semelhante programa.

Ao lado do Estado, enquanto par dialético, aparece o Mercado. Nesta fronteira, está flagrantemente representado pelos estabelecimentos do tipo *free shop*, estrategicamente posicionados nas interfaces dos limites internacionais, que, normalmente, se materializam sob a forma de áreas de lazer, como praças/parques. Para estes, vêm sendo elaborados projetos de “revitalização”, como em Sant’Ana do Livramento/Rivera<sup>64</sup> e Aceguá/Acegua<sup>65</sup>. Tais iniciativas estão absolutamente identificadas com a lógica de apropriação dos espaços públicos pelos entes privados, enquanto efeitos diretos, seja, para impedir seu uso por ambulantes e camelôs, principalmente do lado brasileiro, seja, para valorizar os imóveis do entorno, mais visivelmente no lado uruguaio. De forma indireta, a especulação imobiliária também é estimulada nas cidades gêmeas brasileiras, assim como os ambulantes uruguaios passam a exercer o comércio sob outras modalidades.

No caso de Acegua, por exemplo, já há diretrizes<sup>66</sup> que impedem a instalação de “carrinhos” (*trailers*) de lanche, na avenida internacional, implantada junto à linha

---

<sup>64</sup> Projeto-piloto Sant’Ana do Livramento/Rivera, elaborado ainda em 1998, mas não executado: disponível em DEL CAMPO, N.L.; SALENGUE, L.G. de P. (Coords) *Plan de desarrollo urbano conjunto Rivera/Sant’Ana do Livramento=Plano de desenvolvimento urbano conjunto Rivera/Sant’Ana do Livramento*. Porto Alegre: METROPLAN, 1988.

<sup>65</sup> No Anexo.. se encontra uma proposta de um “Largo da Integração”, de autoria do Arquiteto/Urbanista Victor Torres (Trabalho Final de Graduação junto ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da Região da Campanha – URCAMP), hoje servidor contratado da Prefeitura de Aceguá (RS), com atuação junto à Secretaria de Planejamento do município.

<sup>66</sup> Conforme entrevista com Luis Cano, arquiteto da Intendência Municipal de Cerro Largo, que jurisdiciona a “*villa*” de Acegua.

divisória entre os dois países, mas tão somente nas perpendiculares (Figura 29), situação comum do lado brasileiro, exatamente em frente (Figura 30).



**Figura 29** – Carrinho de lanche instalado em rua perpendicular à avenida internacional, após a abertura do free shop em Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai.



**Figura 30** – Trailer de lanche instalado há anos, junto à avenida internacional, em Aceguá (RS).

Vê-se, pois, que é estreitíssima a relação entre os circuitos da economia urbana e a ordenação do território, já que, sendo ela uma tarefa afeta ao Estado, este a desempenha desde a mera regulação até a efetiva intervenção na ordem econômica. E, ainda que, em Estados Democráticos de Direito, isso deva ser uma exceção, a recente crise financeira mundial demonstrou que quando as regras do Mercado se transformam em dogmas, como é o caso da auto-regulação (“mão invisível”), estes devem ser relativizados em nome do interesse público.

É justamente esse interesse público, cuja observância está na raiz do Princípio da Função Social da Cidade, que deve ditar as regras de ordenamento do território, estabelecendo usos e ocupações que permitam melhor distribuir os equipamentos, públicos e privados, a fim de que se reduza a dialética desde sempre caracterizadora da relação entre os dois circuitos da economia urbana, a seguir melhor identificados.

## **5.2 O tratamento tributário às transações enquanto reação à política alfandegária de fronteira**

Segundo Santos (2004, p.277), “No estudo dos dois circuitos da economia urbana do Terceiro Mundo, uma das abordagens mais ricas é a de suas repercussões espaciais”. Como este estudo tem por objetivo analisar, além das organizações política e econômica, a espacialização que os sistemas assim denominados impõem à cidade, não há como não tentar estabelecer as relações que existem entre aqueles e o ordenamento do território, no caso, dos aglomerados transfronteiriços. Estes devem ser considerados como a soma das duas cidades gêmeas, o que passa a constituir um verdadeiro desafio, já que tendo o Estado como responsável maior pela tarefa do ordenamento, é na sua correlação com o capital e o trabalho, características maiores, respectivamente, dos circuitos superior e inferior, segundo Santos (2004), que o tema será abordado.

No caso do circuito superior, o tratamento tributário favorável às transações por ele efetuadas, característico da região (*free shop*), é determinante para se



visualizar o quanto este espaço é (des)organizado remotamente, atendendo a interesses tão distantes quanto o são os asiáticos, por exemplo, cujos produtos eletroeletrônicos são, majoritariamente, os revendidos nos aglomerados transfronteiriços que abrigam aquele tipo de comércio.

Já para o circuito inferior, ações discriminatórias por parte do Estado, sejam elas antigas ou recentes, estão mesmo na base das estratégias de subsistência, o que faz com que os deslocamentos se tornem cada vez mais frequentes e distantes. Para superar aquelas barreiras, carecem seus agentes da criar novos caminhos para fugir ao controle do Estado, de ambos os lados da fronteira, num duplo esforço que se poderia denominar territorial/setorial, ou seja, ao controle exercido via legislação se somam as pressões exercidas pelo capital nacional, muitas vezes unido, ainda, ao transnacional.

Para Santos (2004), tal organização do espaço pelos dois circuitos compreenderia tanto as atividades capazes de estabelecer sua macroorganização, quanto aquelas que para tanto não reúnem condições, sendo indispensável, para isso, a apreensão de dados essenciais, como é o caso da relação entre o Estado e as atividades representativas do chamado “circuito moderno”, mais especificamente os “monopólios” e as “multinacionais”, aqui entendidas como “grandes empresas”.

Se a crítica de Santos (2004) de que não haviam muitos trabalhos sobre os monopólios nos países subdesenvolvidos deve ser considerada ultrapassada e relegada à época de seus estudos sobre os circuitos (meados da década de 1970), a parte em que ele os atribui mais à estabilidade que ao crescimento e “frequentemente negligenciam os problemas de desenvolvimento econômico” deve ser mantida. Isto porque, muito embora de lá para cá tenham surgido instituições e acadêmicos mais preocupados, poder-se-ia dizer até mesmo “mais engajados”, com as questões desta natureza, a falta de apoio, em especial, o financeiro, à pesquisa assim dirigida, acaba por propiciar a sensação de que os mesmos continuam a inexistir.

Claval (1968 apud SANTOS, 2004), do ponto de vista sistemático, teria sido um dos precursores a introduzir tal discussão no estudo geográfico, preenchendo um

pouco dessa lacuna que há no estabelecimento de relações entre a natureza do Estado e as formas de organização da produção. Tal articulação pode constituir-se em uma das chaves para a compreensão dos fenômenos da riqueza e da pobreza e sua manifestação espacial, devido à solidariedade que existe entre todos estes fenômenos.

Para Santos (2004, p.278) não se trata, pois, de mero esquecimento dos especialistas, embora entenda que a tarefa não é fácil, em razão do enorme número de incógnitas envolvidas e à dificuldade de sua interpretação. Por outro lado, afirma que algumas delas precisariam “apenas ser analisadas”, eis que “O exame das condições do impacto espacial dos monopólios nos países subdesenvolvidos poderá, a partir de casos concretos, fornecer os materiais indispensáveis à compreensão de seu papel geográfico”.

As cidades gêmeas podem, muito bem, representar um dos casos em que basta analisar as estratégias de apropriação do espaço urbano, para se constatar o quanto o Estado, de parte a parte, vem agindo a serviço do circuito superior. Favorecendo a concentração de renda, por exemplo, via regulação, em detrimento da dispersão de benefícios que uma intervenção desejada na ordem econômica em tais territórios poderia proporcionar. Ao tempo em que o Estado uruguaio autoriza a instalação de lojas *free shops* em todos os aglomerados transfronteiriços, o Governo brasileiro aumenta a quota mensal de compras nestes estabelecimentos, isenta de tributação.

Não que em formações urbanas, distintas ou até do mesmo porte, não se possa evidenciar, pela simples observação, quais são os espaços da cidade ocupados pelo circuito superior, dados os custos de localização, o estilo arquitetônico dos prédios (e até mesmo o material de construção empregado nestes), o ramo do negócio e o tipo de produto, por exemplo. Ocorre que nas cidades gêmeas a busca pela visibilidade aos olhos do estrangeiro é flagrante e concentrada. Chegando ao ponto de os quarteirões que compõem a avenida que divide os dois países, em Chuy e em Acegua, se constituírem quase que numa grande vitrine, com produtos e marcas mundialmente famosos, inacessíveis à esmagadora maioria dos moradores locais, de ambos os lados da divisa. Com tal

iniciativa, não pretendem as autoridades responsáveis pela gestão do território alterar o *status quo* local, nem agora e nem no futuro, já que o alvo está a quilômetros de distância.

Para tanto, as cadeias ali instaladas demandam investimentos adicionais, que só o Poder Público pode aportar, como rede viária regional de qualidade e sistema de transporte regular, custos a serem sustentados tão somente pelo Brasil, no caso, já que não podendo comprar nos *free shops*, os uruguaios não afluirão em massa àquelas cidades como os brasileiros. Se por um lado estes custos não são, de regra, significativos, por outro acabam aviltados quando os serviços são concedidos ao Mercado, como é o caso dos pedágios e das tarifas de energia e comunicações.

Tal situação se agrava se pensarmos que, como diz Santos (2004, p.278-279):

As consequências geográficas da ação dos monopólios não são as mesmas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos, as firmas de grandes dimensões, nacionais ou supranacionais, funcionam no plano das especializações internacionais, em relação com as necessidades desses mesmos países que formam o centro do sistema mundial. A complementaridade é indispensável. Não ocorre o mesmo nos países subdesenvolvidos, que não têm domínio do mercado.

Isto resta flagrante nas cidades gêmeas, já que do ponto de vista da produção local em si, e mesmo num recorte mais regional, do Estado do Rio Grande do Sul e do Departamento de Cerro Largo, por exemplo, produtos primários como o arroz e a carne têm peso considerável na economia de ambos os países.

De uma perspectiva mais alargada, à escala nacional, nos países desenvolvidos o circuito superior se estabelece com base na especialização dita “vertical” dentro do território, não havendo, pois, obstáculos à fluidez das transações, o que assegura uma complementaridade funcional entre pontos diferentes em que as produções complementares se realizam. Ao contrário, nos países pobres, e mesmo nos ditos emergentes, como é o caso do Brasil, segundo Santos (2004, p.279):

---

só se pode falar de especialização horizontal, com uma seletividade do espaço para os diferentes níveis de produção industrial, devido à raridade dos pontos em que se dispõem de vantagens locacionais significativas. Há uma tendência para as concentrações com efeitos cumulativos.

Esta tendência se verifica, da mesma forma, quando o que está em jogo é a comercialização (caso dos *free shops*), que também depende daqueles atrativos facilitadores do acesso ao consumo de uns poucos, custeado por muitos, já que se trata de produtos, de regra, supérfluos e para segmentos populacionais de renda média e alta, sabidamente minoritários.

E os custos para alocação destas vantagens, direta e indiretamente, é do Estado e, em proveito de poucos: o Uruguai precisou absorver os custos de um maior movimento, em especial no Porto de Montevideu, com a falta de interessados na exploração do Depósito Fiscal de Aceguá, certamente porque a relação custo/benefício não compensava os investimentos necessários<sup>67</sup>; o Brasil teve que reforçar os instrumentos de controle fiscal, com a alocação de mais servidores no Posto da Receita Federal de Aceguá, e, embora não haja notícias de que pretenda transferir o recém construído Posto da Polícia Rodoviária Federal, da BR 293 para a BR 153, por certo que a nova realidade, consistente na instalação dos *free shops* vai demandar, mais cedo ou mais tarde, alguma alteração. Mas isso não significa que tal postura não implique em maiores custos já, pois que para suprir tal lacuna, têm sido feitas abordagens na BR 153, com deslocamento de pessoal e gastos com combustível, por exemplo.

A fronteira do Brasil com o Uruguai, historicamente, cumpriu um papel de um espaço de introdução no primeiro, de produtos oriundos da Europa, como roupas, perfumes, bebidas; e, artigos de utilidade doméstica, como “cobertas de mesa”, enfeites em cristal e porcelana, baixelas e faqueiros de prata, dentre outros. Tais produtos, ao serem importados por tradicionais estabelecimentos de Montevideu, se encontravam fisicamente mais acessíveis aos consumidores brasileiros da porção meridional do território do Rio Grande do Sul do que aqueles localizados na capital do estado, Porto Alegre, ou mesmo São Paulo, já desde meados do Século XIX, um

---

<sup>67</sup> Conforme entrevista a ECY.

---

centro comercial por excelência, em face da existência de um porto de grandes proporções em seu litoral, em Santos.

A ascendência econômica do Uruguai sobre o Rio Grande do Sul, em termos de trocas comerciais, somente vai ser abrandada em meados da década de 1970, quando a inauguração do Super-porto de Rio Grande passa a suprir a demanda gaúcha por transporte de sua produção, tradicionalmente primária; como suporte à importação de bens manufaturados; e, mesmo produzidos no centro do país, em substituição, então, à dependência da infraestrutura portuária do país vizinho.

Assim, acompanhando uma sequência de crises econômicas internacionais, como as do petróleo, de 1973 e 1985, as relações comerciais na fronteira que, além disso, sofrem com as oscilações monetárias, vão ser pautadas por um maior crescimento do terciário brasileiro em relação ao uruguaio, notadamente aquele relativo a produtos de primeira necessidade, como alimentação e vestuário.

Embora não se tenha dados precisos acerca de um planejamento, por parte do Uruguai, para o enfrentamento de tal situação, é nesta época que vão ser instalados os primeiros estabelecimentos do tipo *free shop*, em cidades gêmeas da fronteira seca do Brasil com o Uruguai, como Chuí e Rivera. Estes se destinavam à venda daqueles mesmos produtos acima referidos, agora, porém, sob severo controle do Estado, de ambos os lados, seja porque no Uruguai tais regimes especiais de tributação funcionam sob a forma de “concessão”, seja porque, no Brasil se estabelece uma quota mensal para tanto.

Resolvido o problema dos empresários, resta atender à população da região, carente de emprego com a mecanização do campo. Superada esta, sobra a questão não resolvida no que diz respeito à origem do negócio habilitado a funcionar como *free shop*. Uma vez que categorias distintas de trabalhadores percebem salários também distintos, em que pese os benefícios comuns concedidos pelo Estado ao empresariado, ou seja, foi somente o capital que se beneficiou do regime de exceção, restando o trabalho sem qualquer ganho efetivo.

Conforme Arroyo (1998), o Decreto 222, que instituiu, originalmente os *free shops*, foi modificado pelo 365/96, para permitir a transferência da habilitação, porém limitada a parentes diretos, o que acabou, em tese, por concentrar, ainda mais, o capital nas mãos de poucas famílias, muitas delas domiciliadas fora do Departamento (esfera administrativa de mesma escala que o Estado-membro brasileiro) e, pois, sem maiores compromissos com o local.

O desafio é, então, entender que as saídas para a crise, que se foram verificando, tinham por norte enfrentar situações que possuíam um caráter pontual e de curto e médio prazo, circunstância hoje distinta, já que não se tem mais somente o contexto nacional como referência, senão que há pela frente um projeto de integração regional: o MERCOSUL. Tal circunstância não mais permite adotar soluções que vão contra o espírito da mesma, como é o caso dos regimes fiscais de exceção, cuja criação em uma região fronteiriça como a do Brasil com o Uruguai, revela a possibilidade de consequências negativas derivadas da mesma. Dentre elas, a reação dos correspondentes setores econômicos locais, como é o caso das mobilizações por parte de empresários e políticos brasileiros em toda a fronteira com o Uruguai, por conseguir, também, concessões especiais de Brasília.

Estas, embora ainda não tenham se efetivado na magnitude demandada pelos setores nominados, vêm sendo, aos poucos, atendidas, como se pode ver em Arroyo (1998), que informou que em 1994, a Portaria 356, do então Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, estabeleceu, em seu artigo 60, que: “Poderão ser autorizadas exportações, no comércio fronteiriço, para Bolívia, Paraguai e Uruguai, de produtos brasileiros, mediante pagamento em moeda nacional, por empresas com sede em [...] e Sant’Ana do Livramento.” Posteriormente, neste mesmo ano, a Portaria 399 estendeu o benefício a outros municípios da fronteira Brasil/Uruguai, como Jaguarão e Santa Vitória do Palmar. Já em janeiro do ano seguinte, a Secretaria da Receita Federal brasileira estabeleceu critérios para o despacho aduaneiro dessas mercadorias pelo sistema que se denominava “exportação via balcão” e que, embora ainda em vigor, não surtiu os efeitos esperados pelo comércio de Sant’Ana do Livramento. O atual Governo brasileiro retomou, em 2010, as chamadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), criadas nos governos de Sarney e Itamar Franco, mas, que não saíram do papel, em razão de que

Fernando Henrique era contrário ao modelo. Dentre estas, está a de Rio Grande (RS), já estruturada. Isso não sem antes editar a Medida Provisória (MP) 380, que autoriza os ambulantes a adquirirem mercadorias no Paraguai, com isenção de tributos, até o montante de R\$ 120.000,00 anuais.

Estes estabelecimentos, que comercializam produtos eletro-eletrônicos, bebidas e perfumes, na sua quase totalidade de origem européia ou de fabricação asiática, hoje ocupam toda a fronteira norte do Uruguai, indo desde o litoral, em Chuy até a porção mais continental, representada pela tríplice fronteira (com Brasil e Argentina), em Bella Unión, passando pelo espaço meridional mais característico da metade sul do Rio Grande do Sul, território reconhecidamente mais pobre e atrasado, social e economicamente, do estado gaúcho.

Diz-se “mais característico” em razão de que, ao leste, o território gaúcho/uruguaio se encontra com o mar, espaço que mereceu, historicamente, maior atenção das autoridades de ambos os Estados Nacionais, em face das questões de segurança continental e, em consequência, maiores investimentos em ocupação e, pois, infraestrutura urbana. Ao oeste, a metade sul faz fronteira com a Argentina, país com o qual, também historicamente, o Brasil disputou a ascendência política, senão mesmo que dominação sobre o Estado-tampão da Banda Oriental do Uruguai, o que implicou, da mesma forma, em não descuidar de todo o processo de ocupação e desenvolvimento.

Neste aspecto, cumpre salientar que as relações do Uruguai com a Argentina e o Brasil, após sua independência, foram, flagrantemente, pautadas por uma maior aproximação com este. Tal fato se atribui ao recorrente uso da força por parte daquela, quando das tentativas anteriores de libertação de sua então Província, circunstância que, com relação ao Império brasileiro, teria sido resolvida, mais frequentemente, com o recurso à diplomacia.

O que chama a atenção nesta fronteira, e nesta estratégia, já que não se encontrou elementos para considerar como planejada a ação da iniciativa privada uruguaia consistente nos *free shops*, é que a população dos municípios fronteiriços e mesmo daqueles estabelecidos a uma distância razoável, possuía baixo poder

aquisitivo à época da implantação dos primeiros estabelecimentos do tipo, sobrevivendo, não raras vezes, de repasses de tributos da União e do Estado.

Já por ocasião dos últimos, como é o caso de Acegua, a renda *per capita* vinculada à existência na região de estruturas ligadas à prestação de serviços públicos aí indispensáveis, como: Polícia (estadual, civil e militar, e federal), Forças Armadas, Vigilância Sanitária, Receita Federal, Instituições Financeiras (Câmbio/Bancos), Despachantes Aduaneiros, Inspetoria Veterinária, e outras, delas decorrentes, como Escolas e equipamentos de saúde, aliada àquela proveniente da expansão da rede pública de ensino superior, Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), pode viabilizar tal comércio, em franca expansão. Aliás, conforme referido na Seção 4, foi a partir de estudo de viabilidade econômica, elaborado a pedido da anterior Administração Municipal de Aceguá, que o governo central uruguaio se convenceu da oportunidade. Isso porque, os uruguaio não podem adquirir os produtos aí transacionados sob pena de causar enorme estagnação no restante do setor daquele lado da fronteira, que trabalha com produtos nacionais, cujo custo é onerado por uma série de outros encargos, como industrialização e circulação, por exemplo. Ou seja, o comércio assim estabelecido destina-se à satisfação dos consumidores brasileiros, normalmente vindos de distâncias razoáveis, dado que a rede urbana na região, como se viu na Seção anterior, é caracterizada por municípios equidistantes, sendo que os maiores têm suas sedes a mais de duzentos quilômetros de distância da divisa.

Assim, se não se destinam ao abastecimento das populações locais das cidades gêmeas, seja porque os uruguaio não podem neles comprar, seja porque os chuienses e aceguaenses, sozinhos, não justificam a rede de comércio aí estabelecida, o que se observa é que as aglomerações urbanas, em tais condições, parecem ser o resultado da estruturação de um território artificial, porém, de forma não totalmente aleatória. Isto porque, o capital o teria selecionado, especialmente, com vistas à acumulação da renda oriunda das camadas médias, médias/altas e altas, dos centros urbanos do entorno não imediato, que o tratamento tributário diferenciado, legalmente instituído, em ambos os lados da fronteira, logrou estabelecer, mesmo em detrimento das diretrizes mais modernas de planejamento urbano, ora traduzidas, no Brasil, pela Lei Federal 10.257/01, o Estatuto da Cidade.



Ocorre que o Princípio fundamental da legislação brasileira que busca regulamentar os dispositivos constitucionais atinentes à função social da cidade consiste na justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, o que no caso dos aglomerados urbanos transfronteiriços parece incorrer. Tal se dá em razão de uma organização espacial, por parte do circuito superior da economia urbana, representado pelos *free shops*, que atrai, para o consumo de bens em grande parte supérfluos, os moradores de várias outras localidades brasileiras. Estes fazem um uso totalmente descompromissado do espaço central destas cidades, estabelecendo uma territorialidade extremamente predatória, até porque, ao realizarem tais deslocamentos num mesmo dia, nenhum recurso financeiro, praticamente, deixam nestes lugares.

Mesmo do lado uruguaio tal é a sensação de uma territorialidade seletiva e excludente, eis que os recursos aí gerados são concentrados pelas classes dominantes, proprietárias destes tipos de estabelecimentos que, já beneficiadas com a “concessão” estatal, acabam por estabelecer um padrão de concentração de renda. Isto porque se trata de redes atacadistas/varejistas para as quais, se, ao início, o Governo tentou limitar com normas como a necessidade de que os titulares dos incentivos fiscais fossem residentes na região, ao depois acabou cedendo, com a permissão para transferência a terceiros que não preenchessem tal condição, eis que não era fácil encontrar candidatos em tais condições na região, habitada por moradores historicamente pobres ou com tradição no setor primário.

Esta dificuldade fica patente no caso de Acegua que, juntamente com Bella Unión “se beneficiou” da última leva de concessões, pelo fato de que a abertura do *free shop* demorou mais do que o esperado, em razão de que, embora uma empresa tenha sido contemplada na licitação aberta para o estabelecimento de um Depósito Fiscal<sup>68</sup>, o objeto da mesma parece não ter sido adjudicado em razão do valor pago pelo Estado pelos serviços a serem prestados. Por esta razão, os produtos importados aí comercializados são fiscalizados pelas autoridades competentes no próprio local de entrada (portos/aeroportos).

---

<sup>68</sup> Local em que se realiza a fiscalização de mercadorias importadas.

Vê-se, pois, que este tipo de aglomerado parece reviver as formas mais primitivas que as cidades experimentaram, enquanto meros grandes mercados, nos quais, periodicamente, produtores e consumidores se encontravam para a troca de excedentes.

Não que nas outras aglomerações não funcionem desta mesma forma, ou seja, com espaços bem delimitados em que atuam os circuitos superior e inferior da economia urbana. O que diferencia as cidades gêmeas da fronteira Brasil/Uruguai, em que os estabelecimentos do tipo *free shop* se instalaram com uma tal visibilidade, é o fato de que os lugares centrais da planta urbana, de regra melhor servidos, em termos de equipamentos e infraestrutura, servem quase que exclusivamente aos não residentes. É aí que se concentra o grosso das vias pavimentadas, das redes de energia, comunicações e saneamento, equipamentos indispensáveis aos consumidores de classe média, média/alta e alta, oriundos de municípios localizados a distâncias comparáveis àquela entre a cidade fronteiriça uruguaia e a sua capital, Montevideu (300 km no caso de Chuy e 450 km no caso de Acegua), enquanto suporte à sua ação, também seletiva, sobre o território do aglomerado transfronteiriço.

Depois de oficialmente inaugurado o primeiro *free shop* de Acegua, em setembro de 2008, os imóveis localizados na avenida central, que se estende de leste a oeste, paralelamente ao parque que funciona como limite entre os dois países, sofreram uma sensível valorização, já tendo sido alienados em torno de meia dúzia, para cadeias de lojas do tipo, que devem se instalar em breve nesta zona da cidade.

Observe-se que esta zona está longe do centro do povoado uruguaio, tratando-se mesmo de uma área periférica em relação a ele, mas, estrategicamente à vista do consumidor brasileiro, seja por se encontrar no lado imediatamente oposto, e paralelo, ao tramo central do aglomerado brasileiro, seja por tratar-se de caminho obrigatório para o brasileiro que se dirige ao país vizinho, ou dele retorna, tendo na sequência da projeção da via internacional a Aduana e a Imigração uruguaias.

Ainda, do ponto de vista do próprio poder público, os projetos de urbanização do “corredor internacional” vão no mesmo sentido, qual seja, da qualificação urbana, com recursos do erário, por certo, desta área que se encontra voltada para aquela grande “vitrine” em que está se transformando o lado uruguaio junto à divisa. Tal “revitalização” vai, sem dúvida, valorizar os imóveis adjacentes do lado brasileiro frontal àquele canteiro central, o qual, então, ao invés de ser reforçado como espaço com potencialidades para integrar os aglomerados assim estruturados, acabará por se traduzir num divisor de águas. Ocorre que se pretende, nas suas bordas, implantar um grande estacionamento de ônibus e carros de passeio, para evitar que os brasileiros se dirijam diretamente ao outro lado da fronteira e fiquem, literalmente, de costas para o Brasil.

Para este espaço, estão previstos equipamentos destinados ao fornecimento de alimentação, bem como artesanato/*souvenirs*, além de camelôs/ambulantes, parecendo uma tentativa de compensar o circuito inferior da economia do lado brasileiro em razão da “mais valia” auferida pelo setor imobiliário especulativo, beneficiado em razão dos investimentos nesta dita “qualificação” da zona central do aglomerado.

As territorialidades assim criadas pelo circuito superior parecem menos ricas, em termos qualitativos, já que limitadas a menos de duas dúzias de estabelecimentos, no caso de Chuy e meia dúzia no caso de Acegua, muito embora impliquem em deslocamentos entre localidades distantes, atingindo pontos remotos do território brasileiro. Porém, quase que na sua totalidade, sob a jurisdição de uma única unidade político-administrativa, qual seja, o estado do Rio Grande do Sul. Isso se torna insignificante, porém, se comparado aos fluxos empreendidos pelos atores do circuito inferior no território uruguaio. Isso, em que pese a absoluta desproporcionalidade, em termos de dimensões físicas, entre Brasil e Uruguai, já que os produtos brasileiros característicos desse subsistema abastecem, diariamente, cidades que se encontram mesmo na região metropolitana de Montevideu e, dependendo do produto, até mesmo esta, como é o caso das capas de banco de carro e as cuias, aquelas encomendadas pelos ambulantes brasileiros a empresas de Minas Gerais.

Estes lugares se assemelham a verdadeiros oásis para consumidores sedentos por “inclusão”, já que comportam enormes lojas, muitas delas divididas sob a forma, outrora tradicional, de “departamentos”, passando pelas “*boutiques*” de produtos “de grife”, chegando aos atuais *shoppings*, porém sem as características “praças de alimentação”, já que este ramo, pertencendo ao circuito inferior não interessa ao grande capital, como se pode ver da frustrada experiência do McDonalds, que funcionou por menos de um ano em Rivera, cidade gêmea a Sant’Ana do Livramento.

Não seria de todo incorreto atribuir a base de sustentação dos *free shop*, logo de sua instalação, aos contingentes militares de fronteira e às elites rurais, praticamente de lado a lado, pois os agropecuaristas (uruguaios e brasileiros) das redondezas tinham condições financeiras para adquirir produtos importados, em especial bebidas, perfumes e roupas, mas estavam longe dos centros fornecedores (Montevideu e Porto Alegre). Mais recentemente, a ampliação deste público consumidor talvez se deva, ainda que em parte, à emergência de um grande contingente do funcionalismo público brasileiro, com razoável padrão de compra, através da expansão da rede de educação superior, como no caso da UNIPAMPA, com Reitoria em Bagé e *campi* em várias cidades da metade sul, além da indústria naval que transforma Rio Grande em um pólo do setor, com reflexos no Chuí, cuja tendência é se aprofundar a partir da descoberta de consideráveis reservas de petróleo no chamado Pré-Sal.

Se, por um lado, se ampliam as possibilidades de consumidores a fomentar esta expansão do circuito superior, por outro, crescem as pressões pela adoção de estabelecimentos *free shops* também do lado de cá da fronteira. Oficiosamente, já se falou em várias alternativas, dentre as quais a comercialização apenas de eletro-eletrônicos de fabricação nacional. Oficialmente, porém, o que existe é um projeto de lei, de autoria do Deputado Marco Maia (PT/RS), consistente no Projeto de Lei nº 6316/09, que prevê a instalação de lojas *free shops* em rodovias de cidades da faixa de fronteira. Nestes termos, a proposta pode não vir a beneficiar as cidades gêmeas, mas sim alguns municípios que se encontram já no interior dos estados membros, considerando-se que a Faixa de Fronteira brasileira é de 150 quilômetros, o que

deve enfrentar a resistência das lideranças destes aglomerados transfronteiriços. Não é a toa que eventos sobre a fronteira vêm se realizando em Bagé (RS), em detrimento de Aceguá (RS), como o foi um último seminário conjunto com o MIDES uruguaio, em que se apresentou a proposta da Estrada da Serrilhada, que desvia daquela cidade gêmea, e tenta escoar a produção primária, que ora passa por Dom Pedrito (RS).

Outra medida oficial que não foi bem recebida pelo circuito inferior da economia urbana, considerada discriminatória<sup>69</sup>, é a autorização para que ambulantes e camelôs adquiram, por ano, mercadorias no montante de R\$ 120.000,00 em *Ciudad Del Leste* (Paraguai), mediante registro e controle bastante desburocratizado. Mas, porque limitar a aquisição de mercadorias àquela fronteira?

Tais propostas, até agora, foram recusadas pelas autoridades do governo brasileiro, o qual parece apontar na direção de fazer concessões aos parceiros menores do MERCOSUL, como é o caso do Uruguai, em nome de uma propalada liderança regional, como faz crer, inclusive, o aumento da quota mensal de compras nos *free shops*, que passou de US\$150 para US\$300, antes mesmo da valorização do real ante a moeda norte-americana.

Ao tempo em que contam com uma suposta condescendência das autoridades, brasileiras e uruguaias, os fixos (grandes estabelecimentos comerciais do tipo *free shop*) sofrem limitações de várias ordens: nacionalidade da clientela, poder aquisitivo dos consumidores, cotas monetárias mensais para compra por estrangeiro, concessão estatal para exercício do comércio sob tal modalidade e câmbio favorável, dentre outras. Ademais, dependem de consumidores com um poder de compra tal que, salvo aquelas poucas atividades rentáveis acima elencadas, não pode atender ao grosso de sua população. Nesse sentido, é visível, na porção do território urbano brasileiro contíguo, a ocorrência de áreas vazias que, a rigor da legislação urbana antes mencionada, poderiam se destinar ao assentamento de populações de baixa renda, já que, por tratar-se de uma área central, encontram-se estruturadas. Mas não, estas foram “acomodadas” às

---

<sup>69</sup> Entrevista com Pí

“margens” de tão pequenas e já “periferizadas” cidades, como é o caso de Aceguá, fenômeno que se aborda a seguir.

### **5.3 Análise da percepção do território pelos seus atores**

A nova função hoje atribuída às fronteiras, como é o caso dos aglomerados urbanos sob análise, é muito mais “integradora” do que “delimitadora”. Não só em razão da emergência de um projeto do porte do MERCOSUL, muito embora sua vocação original, de matiz mais “econômico”, mas, a partir mesmo da redemocratização que caracteriza a América Latina nas duas últimas décadas do Século XX. A partir de então, se deixou para trás a chamada “Doutrina de Segurança Nacional” que, no caso do Brasil, fazia dos militares os atores mais presentes nestes locais, como se pode ver dos municípios de fronteira integrantes dos Arcos Norte e Central.

Em que pese a classificação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que enquadra os municípios sob análise na categoria “Alta Renda”, considerando-os, então, não prioritários para os projetos de desenvolvimento, em campo, pode-se observar a pobreza que grassa na região como um todo, denominada “metade sul”, o que, no Rio Grande do Sul, já se transformou em expressão pejorativa, dada a carga de atraso e pobreza que traz consigo, até mesmo dando ensejo a movimentos separatistas.

Nenhuma novidade no fato de que a teoria acerca dos níveis de crescimento/desenvolvimento não corresponde à realidade de tais municípios, já que os critérios de classificação continuam a reproduzir velhos e importados exercícios matemáticos, a partir de variáveis que distorcem as verdadeiras condições de vida dos lugares, como é o caso da PNDR, em que a variação do PIB e o Rendimento Domiciliar Médio são usados como parâmetros para o referido enquadramento.

A agropecuária é principal setor produtivo de Aceguá (RS) e, até recentemente, era expressiva em Chuí (RS), sendo responsável, então, pelos

expressivos valores do PIB. Porém, trata-se de atividade altamente mecanizada, empregando, pois, pouca mão-de-obra, normalmente desqualificada, e de forma sazonal, concentrando, no caso de Aceguá, inclusive, os maiores criadores de Puro Sangue Inglês (PSI), com altíssimo valor de mercado, muito embora os proprietários destes haras residam no centro do país.

Ambos os municípios são novos - da metade e final de década de 1990 - embora os núcleos urbanos já existissem, sob a forma de distritos, e tenham como origem, de direito, a consolidação de uma fronteira em constante demarcação, por mais de 300 anos, e, de fato, as trocas comerciais pautadas, também, por reiteradas oscilações no câmbio, favorecendo, alternadamente, um ou outro lado da divisa.

É nesta zona que vão se instalar os famosos *quileros*, comerciantes de pequenas quantidades, daí o nome, através de um movimento pendular que, com o desenvolvimento das tecnologias de transporte, viação e comunicações, vai alargando o espaço de atuação. No caso do Uruguai chega, hoje, à região metropolitana de Montevideu, onde produtos do dia-a-dia, como alimentos, são oriundos dos atacados e mesmo pequenos armazéns localizados no lado brasileiro. A realidade destas comunidades é muito bem retratada no filme uruguaio *El baño del Papa*, rodado em grande parte nas próprias localidades de Acegua e Melo, no Uruguai, que narra a história de um destes *quileros*, que para melhorar de vida resolve fazer um banheiro, na frente da casa, a fim de alugá-lo para as pessoas que iriam a Mello ver o Papa João Paulo II, que ali esteve, em 1985, empreendimento que custou as reservas da família, sem nenhum retorno, frustrado que foi com a passagem relâmpago do Pontífice, que não ficou mais de meia hora na cidade.

Este comércio, vulgarmente chamado “formiguinha”, se realiza através de várias viagens por dia, levando todo gênero de produtos, cujo preço seja favorável no lado brasileiro, em geral aqueles chamados “de primeira necessidade”, como “alimentos” e “de higiene”, sendo que, por ocasião do presente estudo, se observou tratar-se, naquele momento, de batata inglesa, refrigerante e gás de cozinha (Figura 30).



**Figura 31** – Motocicletas utilizadas para o transporte de produtos de primeira necessidade, estacionadas em rua de Acegua, Departamento de Cerro Largo, Uruguai. A rua que se vê ao fundo – perpendicular – é a avenida internacional.

Em Aceguá, salvo o comércio de gás de cozinha, realizado numa “baixada” do trecho da avenida que divide os dois países, em direção à periferia, no sentido da localidade denominada Mina, tudo o mais é feito às claras, em frente à própria Aduana uruguaia. Diante desta, inclusive, revezam-se “doleiros”, que aproveitam a presença de turistas estrangeiros que, na Imigração, ali ao lado, providenciam nos vistos de entrada no Uruguai, para fazerem câmbio de moedas. Este movimento se intensifica em feriados e no verão, já que são muito procurados os balneários uruguaiois, e o município conta com um único serviço oficial de câmbio, que cobra taxas.

Este comércio vem se reduzindo no âmbito daqueles produtos em que os *free shop* foram autorizados a explorar, mas se intensificou, porém, em ramos como a munição, por exemplo, cuja comercialização foi praticamente proibida no Brasil. Para tanto, os quileros se valem dos mais variados meios de transporte, desde o mais primitivo, e que deve servir apenas ao abastecimento da população local, a pé, até aqueles mais sofisticados, em automóvel, que chega a grandes distâncias para um



país das dimensões do Uruguai (semelhantes às do Rio Grande do Sul), como a capital, Montevideú, passando pelo ônibus regular (“de linha”), que serve às cidades médias da região, como Melo e Treinta y Tres, parecendo mesmo mais comum, talvez pela visibilidade, a motocicleta, que, presume-se, atenda a esta última rede.

Constitui verdadeira aventura trafegar por estas estradas, em especial à noite, já que, embora rodovias nacionais, são estreitas a ponto de, nas pontes, haver uma única pista, com constantes sinalizações dando conta da existência de “*Puente Angosta*”, indicando assim a existência de “preferência” em um dos sentidos, normalmente da fronteira para o interior, eis que tais veículos vêm carregados de butijões de gás, em tábuas colocadas perpendicularmente a eles, formando como que uma “pirâmide”.

Trata-se, em um sem número de casos, do tradicional delito, típico de quaisquer fronteiras de Estados Nacionais, erroneamente denominado “contrabando” (na verdade “descaminho” na legislação brasileira, conforme já explicitado na Seção 1), que constituiu o início de grandes fortunas e, ainda hoje, garante, provavelmente, a sobrevivência de considerável contingente populacional destas regiões, não se podendo fazer afirmações peremptórias neste sentido, já que não há metodologia confiável para aferição dos níveis de informalidade das relações de produção, circulação e consumo, em especial nestes territórios tão complexos e, pois, vulneráveis.

Como afirma Santos (2004) o circuito inferior não se confunde com a informalidade. Esta é apenas parte daquele, e, talvez, a sua porção mais visível, já que as duas características fundamentais desse subsistema urbano são o “trabalho intensivo” e a “ausência do emprego de tecnologia”, o que, por si só, faz com que sejam quase incontáveis as atividades assim consideradas.

São representativas deste circuito: a produção artesanal; o pequeno comércio a varejo, o vendedor ambulante e o camelô; e, uma série de estabelecimentos de prestação de serviços, de pequeno porte, como o barbeiro, a costureira, o salão de beleza, a borracharia, a oficina mecânica, o sapateiro, a lavanderia, a pensão, a *lan house*, dentre outras, onde o único “empregado” é, normalmente, o proprietário do

negócio. Este adota meios, tanto de produção como de gerenciamento, bastante arcaicos, como balanças com peso, pouco estoque e pequenos espaços físicos, sistema de crédito com base na confiança (dito “fiado”) e registro em “caderneta”, com pagamento ao final do mês. Ou seja, é típico de formações econômicas ainda incipientes.

Este subsistema não pode, jamais, constituir um monopólio, já que dadas as suas características, não há qualquer resistência à participação. Pelo contrário, é ele que acaba por receber os expurgados do campo, muito comuns nestas localidades tipicamente rurais, eis que, tratando-se de atividades que não exigem estrutura e funcionamento sofisticados, podem ser facilmente exercidas por praticamente qualquer pessoa, em sua própria residência.

Não sofrendo, então, maiores controles, são os atores dedicados às atividades típicas do circuito inferior aqueles que mais rápida e facilmente se “apropriam” dos diversos espaços de que dependem para sobreviver. Sejam aqueles aos quais se dirigem em busca de matéria-prima; sejam aqueles em que exercem mesmo a produção dos bens; seja, ainda, aqueles necessários à sua comercialização ou prestação de serviços. Tais territórios podem variar, desde poucos metros, num determinado bairro/vila, até quilômetros, como no caso dos alimentos levados de Aceguá e Chuí até regiões metropolitanas como Montevideu e Punta Del Este, respectivamente.

É o caso das capas para bancos de carro, fabricadas em Minas Gerais, compradas em grandes quantidades por camelôs brasileiros, e revendidas a ambulantes uruguaios, que as negociam por até o dobro do preço de compra, nas sinaleiras de Montevideu. Ora, o estado brasileiro fabricante do acessório está a mais de 2000 quilômetros de distância da fronteira, o que está a indicar a possibilidade de sua produção ali mesmo, em Chuí. Ainda, uma vez que aí se encontra grande produção bovina, o artesanato em couro poderia agregar mais valor a esse produto. Este segmento, diga-se, é bastante organizado na cidade, sob a forma de uma associação, em regularização, que, além de possuir um local fixo para comercialização, participa de eventos na região, em especial feiras agropecuárias, comerciais e industriais.

Os fluxos (deslocamentos) realizados pelos atores do circuito inferior da economia urbana caracterizam-se por uma maior liberdade: “alugam” seus documentos de identidade, para que uruguaios comprem nos *free shops*; circulam pelos dois lados da fronteira, sem enfrentar nenhum tipo de obstáculo, seja de natureza pessoal, tributária ou sanitária; fazem longos percursos levando pequenas quantidades de mercadorias, valendo-se do câmbio mais favorável de um ou de outro lado da fronteira; aproveitam-se dos subsídios concedidos pelo governo brasileiro em fontes de energia como o gás de cozinha, atualmente suspenso, não conhecendo, praticamente, as limitações do circuito superior já elencadas.

Uma atividade sazonal de verão, bastante peculiar no caso do Chuí, é a condução de veículos de luxo, de brasileiros moradores das metrópoles do centro do país, como Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, da fronteira até Punta Del Este, em torno de 250 km, já que os proprietários vão para o balneário uruguaio por via aérea, muitos em jatos particulares ou de iate.

Tendo em vista o grande afluxo de pessoas para fazer compras nos *free shops* instalados em ambas as cidades, também são comuns os “flanelinhas”, os carregadores, e os “carrinhos” de lanche, já que ambas as cidades, de lado a lado, estão muito mal servidas de estabelecimentos voltados à alimentação das milhares de pessoas que por ali circulam, diariamente, e já são tradicionais o “*pancho*”<sup>70</sup> e o “*chivito*”<sup>71</sup>.

Cidades gêmeas convertidas em “Centros de Compras” ou mesmo “Paraísos do Consumo”, como é o caso dos Aglomerados Transfronteiriços Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, representam, ao mesmo tempo, o que há de mais primitivo e mesmo pós-moderno, em termos de funções urbanas, conforme sejam usuários deste espaço seus habitantes/residentes ou pessoas “de passagem”, sejam estes turistas numa ou noutra direção (Norte/Sul ou Sul/Norte).

Nos dizeres de Virilio (1993, p.8):

---

<sup>70</sup> Sanduíche uruguaio similar ao cachorro-quente brasileiro.

<sup>71</sup> Sanduíche uruguaio similar ao *cheeseburger* brasileiro.

Nesta perspectiva sem horizonte na qual a via de acesso à cidade deixa de ser uma porta ou um arco do triunfo para transformar-se em um sistema de audiência eletrônica, os usuários são menos os habitantes, residentes privilegiados, do que os interlocutores em trânsito permanente.

À sensação de um grande mercado, origem das cidades, ao qual somente se acessa com fins de abastecimento, através do chamado turismo de compras, de que são fomentadores os agentes do circuito superior que constituem os *free shops*, soma-se a necessidade de manutenção de toda uma infraestrutura que suporte dito sistema, e para a qual são chamados a contribuir os agentes do circuito inferior, com tudo o que isso implica em termos de estratégias de subsistência.

Este espaço, hoje de direito, sujeito a uma série de controles, não só por se tratar de uma fronteira entre dois Estados Nacionais (Brasil e Uruguai) já experimentou outras funções, como é o caso da Subregião Sudoeste do Rio Grande do Sul, Chuí, outrora “Campos Neutrais” entre os domínios de Portugal e Espanha, estabelecidos conforme o Tratado de Santo Ildefonso. Ou seja, uma zona de transição que, *a priori*, não se destinava nem a “uso” e nem a “troca”, parecendo perder sentido esta dualidade, embora Lefebvre (1986), ao usar o termo “unifuncional” tenha remetido à “atribuição de uma função ao território”, no caso, evitar confrontos diretos entre os colonizadores ibéricos. Mas, enquanto uma área desabitada, certamente sobre ela não se daria nem uso nem troca, com o significado atribuído por esse autor ao espaço assim considerado.

No caso das cidades gêmeas sob análise, tais funções são bastante perceptíveis, conforme a atuação do circuito superior ou inferior da economia urbana dos aglomerados, ou seja, quando entram em ação os agentes do primeiro, a dominação é a tônica, como se pode ver da valorização imobiliária que suas atividades provocam no espaço de incidência direta e em seu entorno. Em Aceguá, casas bastante pequenas e em estado precário de conservação, situadas na avenida que divide os dois países, que há pouco mais de um ano, quando se estabeleceu o primeiro *free shop*, valiam menos de US\$ 12.000, estão hoje avaliadas em quase vinte vezes mais.

Já, quando se trata dos atores do circuito inferior, o que se vê é uma apropriação do espaço que se estende de forma mais visível e reiterada, por um raio de 150 quilômetros, adentrando o território uruguaio, como é o caso de pequenos comerciantes de gêneros de primeira necessidade (alimentação e produtos de higiene), desde Santa Clara Del Olymar. Estes vêm a Aceguá comprar batata inglesa, salgadinhos, refrigerantes e gás de cozinha, dentre outros produtos básicos, e os levam em motocicletas, ônibus e mesmo bicicletas e a cavalo, por caminhos clandestinos, no meio do campo, para desviar da fiscalização que, de uma forma ou de outra, compactua com tudo isso. Seja porque é corrompida para tanto, seja porque sabe que é a única forma de renda e abastecimento de significativos contingentes populacionais, dos quais muitos deles fazem parte, também.

Disso decorre que, como “espaço-tempo-vivido”, o território é sempre múltiplo, “diverso e complexo” - ao contrário do território “unifuncional” proposto pela lógica capitalista hegemônica - como se pode ver das cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. Nestas, aquele território abriga pessoas com diferente nacionalidade, língua, religião, origem, história e, pois, culturas distintas, atuando no circuito inferior da economia urbana, ao passo que o “unifuncional” se expressa com flagrante visibilidade no circuito superior, através da criação de territórios que podem ser chamados de “fictícios” ou “meramente jurídicos”. Isto porque, em seus estreitos limites, não há a incidência de encargos fiscais, por exemplo: os *free shops*. Para os primeiros, o território tem valor de “uso” e para os segundos, de “troca”.

Acrescente-se a isso o aspecto cultural que se encontra na base mesma da apropriação do território, o que se afigura um verdadeiro desafio quando o que está em discussão é a construção da fronteira entre Brasil e Uruguai, que conheceu diversos e controvertidos limites ao longo dos mais de 500 anos de colonização da América Meridional.

Parece que foi assim que se avançou de uma mais nítida separação entre brasileiros e uruguaios, até meados do Século XX, quando a zona urbana de cidades gêmeas como Rivera e Sant’Ana do Livramento, por exemplo, estavam a mais de 400 metros da divisa internacional, para a figura do “fronteiriço”, hoje

legalmente institucionalizada enquanto elemento humano que faz uso desse território conurbado.

É realmente difícil saber quem é quem nas ruas deste aglomerado de quase 200 mil habitantes, o que poderia ser apenas decorrência do adensamento populacional – aqui considerado um período macro, já que desde o último Censo, Sant’Ana do Livramento vem perdendo população - mas, mesmo em cidades gêmeas pequenas, como Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, pelo fato de serem “passos de fronteira”, a todo instante acessam o perímetro urbano pessoas oriundas das mais diversas localidades. Esta circunstância se aprofunda com o afluxo de consumidores em busca das mercadorias e facilidades dos *free shops*.

É para aquela conformação espacial que avançam Chuí/Chuy e Aceguá/Acegua, já que, à ainda reduzida população local, se somam os forasteiros que animam, do outro lado da fronteira, respectivamente, o circuito superior e inferior da economia urbana, sejam os brasileiros que vão comprar nos *free shops*, sejam os uruguaios que vêm se abastecer nos mercados do Brasil.

Em se tratando de fronteiras brasileiras, possivelmente, não haja local mais híbrido do que as ditas “cidades gêmeas”, onde brasileiros e uruguaios tradicionalmente se estabeleceram de ambos os lados, de forma cíclica, com vistas ao aproveitamento das históricas “vantagens comparativas”, seja em função da variação do valor das moedas nacionais em relação ao dólar, seja em razão de políticas nacionais alfandegárias.

Mais recentemente, pode-se dizer que este hibridismo ganha um estímulo com a criação do Documento Especial de Fronteiriço, que permite a brasileiros e uruguaios, moradores de municípios localizados até 20 quilômetros da linha divisória, estudar, residir ou mesmo trabalhar do outro lado, dentro desta mesma “raia territorial”. Este Acordo bilateral, firmado em 2004, institucionalizou o que se pode considerar como uma “identidade oportunista”, já que apenas explicita e tenta regulamentar algo que sempre ocorreu, ou seja, procura ordenar os fluxos diários das populações nacionais locais em busca de vantagens na apropriação que fazem e sempre fizeram do território contíguo.

A mudança no padrão de assentamento urbano detectada por Canclini (1990, 1995, 1997 apud HAESBAERT, 2004), consistente na separação do local de habitação daquele de exercício profissional, é muito visível nas cidades em estudo, já que são fruto de um momento em que o Brasil passa a ser um país com população majoritariamente urbana, ainda que muito discutíveis os critérios para tanto, em especial, nesta região cuja economia ainda é marcadamente rural.

Mesmo assim, em se tratando de fronteira entre dois Estados Nacionais separados por uma rua, a estruturação de comunidades transnacionais sequer carece de sofisticados meios de comunicação para se estabelecer, mas, certamente, deles também se utiliza para intensificar a desterritorialização do consumo de bens culturais. Mais, as questões atinentes à “redefinição do senso de pertencimento e identidade” e o abandono de “lealdades locais e nacionais” são aí bem sentidas, já que esta fronteira foi tantas vezes desenhada e redesenhada, infligindo a seus habitantes muito sofrimento com disputas cujo centro de interesses era tão distante do seu dia a dia, que a formação das famílias locais nunca obedeceu a qualquer distinção entre brasileiros e uruguaios.

Para Canclini (1990, 1995, 1997 apud HAESBAERT, 2004), porém, a novidade é o consumismo, ou seja, a subordinação ao lucro a que foram submetidas diversas modalidades de organização da cultura. Se antes a cultura obedecia a espaços delimitados, e mesmo os caracterizava, agora ela é artigo de exportação. Para o autor, esta mudança não vai operar como sucessão, e sim enquanto simultaneidade, ou seja, à clássica concepção de identidade se soma uma definição sociocomunicacional. Observe-se, então, que o autor não fala em substituição de uma “clássica definição socioespacial de identidade”, mas sim que esta é “complementada” por uma definição “sociocomunicacional”, o que permite reafirmar que tal é o fenômeno observado nas cidades gêmeas. Concomitantemente à nacionalidade estritamente brasileira ou uruguaia, surge o “fronteiriço”, entra em cena o “portunhol”, no dia a dia, ao lado do “espanhol” e do “português”, usado apenas oficialmente. O espaço físico uruguaio mais valorizado da cidade gêmea é desterritorializado para receber infraestrutura urbana propiciadora da construção de lojas do tipo *free shop*, que servirão apenas aos brasileiros. Não será daí para a

frente, um porção do território uruguaio a ser apropriado por seus nacionais, com forte carga simbólica na fronteira, pois se antes o “lado de lá” era o lugar do “outro”, acessível somente após a transposição dos mecanismos de controle estatal, agora ele é exclusivo dos moradores do “lado de cá”, o que gera tensões, por certo.

Mas se o circuito superior desterritorializa, o inferior reterritorializa, como se vê nas manifestações culturais populares, caso da Semana Farroupilha, comemorada com desfiles no Corredor Internacional, em Aceguá, com a presença de grupos de cavaleiros da *Tropilla de Acegua*, do Uruguai e de Piquetes e CTGs brasileiros, já que aí todos são “gaúchos”. E se a estes eventos comparecem, também, grandes proprietários rurais que, em tese, já que dado o poder aquisitivo, normalmente participam destas festas em cidades maiores, como Bagé, estariam no circuito superior, no caso do Carnaval Internacional, realizado neste mesmo local, porém em Chuí, a festa é tipicamente dos estratos de menor poder aquisitivo.

Tais eventos poderiam bem traduzir o fenômeno que Haesbaert (2004, p.288) chamou de “transnacionalização dos bens simbólicos”, o qual, conjugado com processos de “migrações multidirecionais” (p.290), aprofunda uma lógica geográfica que reclama, com apoio em Roger Rouse (*apud* CANCLINI, 1997, p.314), uma nova cartografia, capaz de traduzir estes espaços em constante “des-reterritorialização”, muito mais baseada nas noções “híbridas” de fronteira e circuito do que na concepção binária de centro e periferia. Reforça-se o exemplo das cidades gêmeas, já que o autor usa como paradigma destes processos a área transfronteiriça do México com os Estados Unidos, especialmente a cidade de Tijuana, acerca da qual afirma:

Aí, vive-se a experiência de uma clara reterritorialização no hibridismo, podemos dizer, onde além da extraordinária mescla de elementos culturais mexicanos e estadunidenses, ou “latinos” e “anglo-saxões”, indistinguíveis uns dos outros, formando um terceiro, tem-se também a própria identificação com o espaço transfronteiriço, um espaço de certa forma fluido, “deslizante”, em constante movimento. Podemos visualizar neste espaço-tempo aquilo que mais à frente iremos analisar como uma identidade sociocultural construída no e com o movimento, um território construído pelo movimento. Além disto, ao mostrar os fortes laços mantidos por uma comunidade do interior do México (Aguililla) com cidades dos Estados Unidos, através de seus grupos de migrantes, desenha-se aí o que denominaremos na conclusão deste trabalho de “multiterritorialidade”.



---

A percepção acerca dos aglomerados transfronteiriços objetos desta tese não é distinta, ainda que as diferenças culturais sejam menores, eis que se trata, mais que de “latinos”, de “ibéricos”. O fato, porém, de que aí se constrói um novo território, a partir de movimentos (fluxos) diários pelos espaços urbanos locais e adjacentes é coroado pela instituição de um documento oficial de identidade, como “fronteiriço”, emitido por ambos os países, a partir do citado Acordo bilateral que permite trabalho, ensino e residência num raio de vinte quilômetros da linha divisória.

---

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que interessa, inclusive às comunidades fronteiriças, não são meras constatações acerca da estrutura e funcionamento dos circuitos inferior e superior da economia urbana, que venham apenas a corroborar a teoria do Espaço Dividido, de Milton Santos, mas sim uma reflexão que ajude no enfrentamento da eterna dialética entre os circuitos, em proveito daqueles que verdadeiramente a suportam, ou são dela “dependentes” como entende mesmo aquele autor.

Não se tem a pretensão aqui de elencar soluções que permitam superar seus efeitos negativos sobre a qualidade vida dos moradores destes aglomerados urbanos, muito semelhantes àqueles denominados “de exclusão” por Haesbaert (2004), mas buscou-se fazer uma análise do processo em si, o que implica em apontar instrumentos que permitam ao Estado, ao intervir através do planejamento e execução de políticas públicas de desenvolvimento da região, melhor direcionar seus esforços com vistas à disseminação pelo território, de equipamentos/atividades que funcionem como fator de “dispersão” social e não de “concentração” econômica e demográfica.

Isto porque, conforme se viu, os instrumentos políticos até agora adotados na região (nacionais ou mesmo supranacionais), nas mais diversas escalas, revelam uma ação com foco apenas nas atividades do circuito superior. Mesmo quando a ação estatal manifestou a intenção de fomentar o circuito inferior, tal se deu a partir, por exemplo, da qualificação de mão-de-obra para as atividades intensivas em capital. Este, não aparece sob a forma de crédito, enquanto fomento às atividades do circuito inferior, e quando é previsto, novamente, dirige-se aos seus atores enquanto pessoas físicas. Ou seja, como crédito pessoal ao consumidor que, mais cedo ou mais tarde, vai alimentar o circuito superior da economia urbana, sob a forma de juros pagos a instituições financeiras. Tais recursos, somados à poupança dos pequenos empreendedores, deságua novamente no circuito superior, concentrando novamente a renda, e alimentando ainda mais a dialética entre os circuitos.

Não se propõe, por óbvio, robustecer o circuito inferior, já que isso implicaria em perpetuação da pobreza, mas a realidade das cidades objeto do estudo de caso está a sugerir que a transição para um patamar de desenvolvimento socioeconômico, onde as disparidades de renda sejam razoáveis implica na “criatividade”, ou seja, no fomento a atividades do circuito inferior, nem que seja para elevá-las à condição de “superior marginal”, num primeiro momento.

Em matéria de “inclusão social”, a política do Governo Federal tem sido na base do “consumo”, como se pode ver não só dos programas sociais como, também, das ações para fazer frente à crise mundial<sup>72</sup>.

Assim, no que tange à organização política do território fronteiriço constituído pelas chamadas cidades gêmeas, constata-se que, mesmo à escala do local, o seu ordenamento passa pelo projeto de hegemonização do processo de integração regional – MERCOSUL – pelo Brasil, no sentido de que este país vem fazendo concessões aos demais membros do bloco. Tal postura desagrade a setores da vida nacional que vão desde grandes conglomerados na área petroquímica, como a PETROBRAS na Bolívia, até os pequenos empresários das cidades fronteiriças, que reivindicam a instalação Zonas com Regime Especial de Tributação, como se pode ver da Agenda de Curto Prazo do PDFF, passando pelo setor primário agroexportador, caso dos fazendeiros brasileiros desalojados da fronteira com o Paraguai, bem como a questão energética (Itaipú), resolvida em favor deste.

---

<sup>72</sup> À premente necessidade de fazer frente à estagnação da economia – senão mesmo que a retração, como vem ocorrendo nos países centrais – responde o Estado através do Programa Minha Casa Minha Vida, que “subsidiá” material de construção, na medida em que reduz o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de uma série de bens, conhecidos genericamente como “material de construção”, e estimula o endividamento da população. Não há dúvidas de que a iniciativa tem uma série de pontos positivos, como a redução do *déficit* habitacional, gera postos de trabalho, seja na construção civil, e tudo o mais que esta cadeia implica, como a produção, comercialização, e circulação (transporte) de produtos, além do crédito, necessários, sem falar nas transações imobiliárias necessárias à disponibilização de terrenos para tanto. Ocorre, porém, que ao fazê-lo sem um mínimo de planejamento, o investimento público torna-se temerário, já se podendo ver do cotejo entre os números divulgados pelas instituições financeiras com o do comércio que grande parte do crédito foi destinado à chamada “autoconstrução”, ou seja, reforma ou mesmo construção de moradias de qualidade duvidosa, sem nenhum projeto, ou mesmo prévia infraestrutura, em locais e com técnicas inadequados, como o revelou a tragédia na Baixada Fluminense, em janeiro deste ano, onde recém tinham sido feitas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sobre um Aterro Sanitário desativado.

A reversão deste quadro passa pelo o que na UE vem sendo denominada “cooperação sem Estado”, ou seja, a consolidação de uma série de instituições, públicas e privadas, preferentemente de caráter binacional, para o planejamento e a execução de “funções comuns”, especialmente no aspecto social.

A expressão “cooperação sem Estado” não significa o alijamento do aparato institucional do processo de integração, mas tão somente o acionamento de mecanismos cuja operacionalidade não dependa da iniciativa do Governo central, ou seja, viabilizar a solução de problemas pontuais, típicos da fronteira, através da adoção de instrumentos de natureza associativa/cooperativa. A escolha destes deve ser presidida pelo Princípio da Subsidiariedade, que consiste no fato de que, independentemente da competência legalmente estabelecida para a superação de dificuldades, devem ser acionados os recursos mais acessíveis ao local. Tudo a partir de um marco legal/operacional que transcenda os instrumentos tradicionais, já anacrônicos e ainda utilizados, da diplomacia nas mais diversas áreas. Isto porque, os concertos em nível de Estados Nacionais não correspondem às necessidades atuais de um mundo globalizado, em que as fronteiras deixam de ser espaços de exclusão (fixos) para se transformar em territórios inclusivos (de fluxos). Ou seja, seus habitantes não mais se identificam, exclusivamente, com um ou outro país, mas sim entre si, na sua condição de cidadão e, pois, sujeito de direitos.

Recentes experiências na UE, consistentes nos chamados Agrupamentos Europeus de Municípios, vêm demonstrando o quanto a dotação de personalidade jurídica a entidades voltadas à cooperação transfronteiriça, nas áreas consideradas “não sensíveis”<sup>73</sup>, permitem a retomada do desenvolvimento as comunidades de países distintos, alheias às articulações políticas ao nível da União, de regra insensíveis a problemas cuja solução não se apresenta como prioritária na escala nacional.

---

<sup>73</sup> Matérias sensíveis são aquelas consideradas como impróprias ao tratamento no âmbito de Políticas Comuns e, pois, reservadas à regulamentação pela legislação interna de cada membro de um bloco de países.

Do ponto de vista econômico, a organização dos aglomerados transfronteiriços pelos circuitos da economia é bastante excludente, em função da estratégia uruguaia, não planejada oficialmente como se viu, consistente nos estabelecimentos do tipo *free shop* ao longo de toda a fronteira com o Brasil, seja ela seca ou úmida. Estes enclaves comerciais, destinados unicamente aos consumidores estrangeiros (não uruguaios), atuam apenas no circuito superior, cujos consumidores, além de, na esmagadora maioria, serem brasileiros, vêm de outros municípios para aí comprar. Estes deslocamentos acarretam às cidades gêmeas do lado brasileiro todo o ônus de uma urbanização abrupta e sem qualquer planejamento. Isto porque, aqueles estabelecimentos se transformaram em atrativo sem igual para, além dos tradicionais frequentadores, das classes “A” e “B”, renovados contingentes de consumidores das classes “C” e “D”. Estes, em franca ascensão social nos últimos oito anos, se dirigem às cidades da fronteira apenas como forma de acessar o lado contrário, em movimentos pendulares diários, não deixando aí recursos consideráveis.

Uma alternativa, segundo Milton Santos, seria apostar na “complementariedade”, ou seja, o Brasil desenvolver as atividades do circuito inferior enquanto suporte ao superior, como hotéis, restaurantes, postos de gasolina, lancherias e artesanato, dentre outros. O compartilhamento de estruturas nas áreas de transporte e logística, carentes no Uruguai, mas abundantes no Brasil, também vão nessa mesma direção, experiência já consagrada na região do Norte de Portugal/Galícia, no caso do aeroporto Sá Carneiro, na cidade do Porto, entrada atlântica da Europa. No caso do Chuí, o Superporto de Rio Grande poderia ajudar no escoamento da produção uruguaia, como já ocorre com a indústria automobilística brasileira, que exporta via Montevideu. A BR 473, que termina em Aceguá, poderá se constituir em rota alternativa à BR 471 (Chuí) para acesso a Buenos Aires, MERCOSUL, já que esta se encontra em vias de saturação. Sua duplicação é bastante remota em razão da incidência, em 15 quilômetros da mesma, da Reserva Ecológica do Taim, Unidade de Conservação federal. Ademais, para quem vem do centro do país, constitui-se no caminho mais curto até a fronteira. Isso se o circuito superior não lograr efetivar a proposta da “Estrada da Serrilhada”, cujo planejamento já se encontra em marcha, e é mais um dos exemplos de como o Estado, ao privilegiar o circuito superior, acaba por ser contraditório com seus

próprios propósitos. Isto porque ao reestruturar o PDFF identificou-se, nos aglomerados transfronteiriços, nós estratégicos de uma rede de cidades com vocação para o setor logístico, já minimamente estruturada, mas, ante a pressão de segmentos como o imobiliário/agronegócio, acaba por se desvirtuar do planejamento maior, para atender a interesses que não se identificam com a coisa pública.

Por fim, quanto à organização espacial, são incontáveis as multiterritorialidades criadas pelo circuito inferior, já que, tendo por protagonistas alguns ex-camponeses, agora transformados em camelôs, ambulantes e artesãos, vários são os caminhos percorridos (em alguns casos, diariamente) há anos, por força da tradicional atividade de *quilers*. Outros tantos são os trajetos criados a cada operação policial/fiscal, cuja mobilidade na região, mesmo ante a emergência de um circuito superior (fixo), se mantém e se aprofunda, para atender às populações locais, que os *free shops* não atendem, criando o que se pode denominar de “identidade oportunista”.

Na verdade, trata-se de uma estratégia para fazer frente à “modernização” do estilo de vida historicamente experimentado pelas fronteiras nacionais, nas mais diversas facetas, inclusive quanto às atividades econômicas que tradicionalmente a animaram, o “contrabando” dentre outras. Pode-se dizer que o “contrabando”, em grande parte, passou a ser regulado, com o estabelecimento de cotas monetárias, mensais, por pessoa e elenco de produtos passíveis de internalização no território brasileiro, por exemplo, sob a modalidade de *free shop*, estabelecimentos especializados em produtos importados, com alta tecnologia, fatia do mercado abocanhada pelo circuito superior.

As assimetrias então verificadas nos dois aglomerados transfronteiriços servem de alerta para que não se opte por “soluções fáceis” (imediatistas), ou seja, que sem qualquer planejamento – e conjunto, entre os países – Aceguá venha a experimentar a caótica formação socioespacial do Chuí, à qual se chegou, também, em razão da inexistência, à época, do marco legal consistente na Política Urbana, prevista nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, e mesmo do MERCOSUL, enquanto projeto de integração regional, aspectos hoje presentes.

---

Recentemente, porém, com o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, ambos os Governos sinalizam com iniciativas mais consistentes para a região. Estas outorgam àquelas populações um *status*, para não dizer mesmo nacionalidade, já que esta implica em direitos políticos também, não previstos naquele documento, que, de alguma forma os favorece, ainda que mais aos uruguaios do que aos brasileiros, já que todos os benefícios ali vislumbrados parecem de mais fácil efetivação do lado do Brasil. Tal ajuste, porém, não esconde um viés um tanto controlador, no sentido de tentar regular a apropriação do território por parte do “fronteiriço”, mas por certo reduz aquela visão deste elemento como alguém que vive e age, sempre na borda, inclusive da legalidade, condição perniciosa num espaço que se quer “ordenar”.

---

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE NETO, Paulo. *Integração Espacial: Economias de Rede e Inovação*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

ARROYO, Mónica. O processo de globalização e a integração regional. In: STROHAECKER, Tânia M. et al. (Orgs). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

BARQUERO, Antonio V. *Desenvolvimento Endógeno em Tampos de Globalização*. Porto Alegre: FEE/EDUFRGS, 2002.

BECKER, Berta. *Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Ministério da Integração Nacional. 2005. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp/ordenamento territorial.pdf](http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp/ordenamento%20territorial.pdf)>. Acesso em 04.12.2009.

BETANCOR, Gladys. Rivera-Livramento: particularidades de uma frontera. In STROHAECKER, Tânia M. et al. (Orgs). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998a.

BIZZOZERO Revelez, Licoln. *Uruguay em la creación del MERCOSUR: un cambio en la política exterior?* Montevideu: Universidad de La Republica, 2008.

BOISIER, Sergio. *La geografía de la globalización: um único espacio y multiples territorios*. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1996, Rio de Janeiro.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei 4.504/64. Institui o Estatuto da Terra. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em 04 dez. 2009.

BRASIL, Lei 6.634/79. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm)>. Acesso em 04 dez. 2009.

BRASIL, Lei 85.064/80. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm)>. Acesso em 04 dez. 2009.

BRASIL. Lei n. 10.257/01. Regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988, que institui as diretrizes da Política Urbana brasileira. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em 04 dez. 2009.

CASSI, Ignácio, et al. *Territorios em construcción*. Montevideu: Contexto, 2010.



- CASTELS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CASTRO, Luis Dominguez. *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Coleção Biblioteca dos estudos Estratégicos. Vigo: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular/Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional, 2008.
- CAVACO, Carmina. Fronteira Portugal-Espanha e individualidade territorial. *Revista Finisterra*, v.32, n.63, 1997.
- CRUZ, Francisco Carballo. *Indústria e Território: As economias externas como factor de competitividade dos sistemas produtivos locais*. 1999. Dissertação (Escola de Economia e Gestão – Mestrado) - Universidade do Minho, 1999.
- DEL CAMPO, N.L.; SALENGUE, L.G. de P. (Coords). *Plan de desarrollo urbano conjunto Rivera/Sant’Ana do Livramento*. Porto Alegre: METROPLAN, 1988.
- DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: *Economia Regional e Urbana: Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: EDUFMG, 2006.
- DORATIOTO, Francisco. In CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: EDUnB, 1998.
- DORFMAN, Adriana. Nacionalidade doble-chapa: novas identidades na fronteira Brasil-Uruguai. In: HEIDRICH, Álvaro L. et al. (Orgs). *A emergência da multiterritorialidade*. Porto Alegre: EDULBRA/EDUFRGS, 2008.
- GERRY, Chris. Ensino, empresas e território. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA APDR, 1998, Lisboa. *Anais...* Lisboa: APDR, 1998.
- GOMES, Paulo C.da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. et al. (Orgs). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro L. et al. (Orgs). *A emergência da multiterritorialidade*. Porto Alegre: EDULBRA/EDUFRGS, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HERRERA, Luis Alberto de. *El Uruguay Internacional*. Montevideo: Cruz del Sur, 2007.
- IRUROZQUI, Manuel Fuentes. *El Bloque Iberoamericano: Punto de vista de un español*. Madrid: Cultura Hispanica, 1953.
- LACOSTE, Yves. *Geografia do Subdesenvolvimento*. São Paulo: DIFEL, 1985.

- LOPES, A. Simões. Um ponto de vista. In: SILVA, Manuela (Org.). *Portugal Contemporâneo: problemas e perspectivas*. Lisboa: INA, 1986.
- LOPES, Ermelinda. *Cooperação e Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças na Comunidade Europeia: Estudo do Caso Minho-Galiza*. 1993. Dissertação (Programa de Mestrado em Estudos Europeus, Mestrado) - Universidade do Minho, 1993.
- LOURENÇO, António Joaquim Pires. *A Cooperação Transfronteiriça Luso-Espanhola: o Caso Particular entre o Concelho do Sabugal e a Comarca de Ciudad Rodrigo*, in Beira Interior como Região de Fronteira. Covilhã:UBI, 1998.
- MACHADO, Lia O. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp/Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/livro completo.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2010.
- MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, Tânia M. et al.. (Orgs). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998.
- MATTOS, Carlos de M. *Geopolítica e Teoria de Fronteiras*. Rio de Janeiro: BIBLIEX. 1990.
- MEDEIROS, Carlos A. *Geografia de Portugal: Ambiente natural e ocupação humana, uma introdução*. Lisboa: Estampa, 2000.
- MEDEIROS, Eduardo. *A Coesão Territorial nas NUTS III de fronteira de Portugal Continental*. 2001. Dissertação (Faculdade de Letras - Mestrado) – Universidade de Lisboa, 2001.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico*. Ministério da Integração Nacional. 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp/ordenamento territorial.pdf>>. Acesso em 04 dez. 2009.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e História no Brasil*. São Paulo: Anna Blume, 2005.
- MOTTA, Diana Meirelles da (Org). *Redes Urbanas Regionais*. Brasília: IPEA, 2000.
- NAVARRETE, Margarita. *Región fronteriza Uruguayo-Brasileira. Laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza*. Diploma (Facultad de Ciencias Sociales) - Universidad de la República, Montevideo, 2006.
- PUJADAS, R.; FONT, J. *Ordenación e planificación territorial*. Madrid: Síntesis, 1998.
- REDONDO, Juan Carlos Jiménez. Hacia unas nuevas relaciones de vecindad: España e Portugal en democracia. In: PÉREZ, Rafael García; LOBO-FERNANDES, Luís. (Coords). *España y Portugal: veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2007.

- REIGADO, Felisberto Marques. Desenvolvimento regional transfronteiriço. In: COSTA, José Silva (Coord.). *Compêndio de Economia Regional*. Coimbra: APDR, 2002.
- RIBEIRO, J. Cadima; CRUZ, Francisco Carballo. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento: O Caso do Minho/Galiza. *ECO Série Documentos de Trabalho DT*, n.2, 1997.
- RIBEIRO, Orlando; LAUTENSACH, Hermann. *Geografia de Portugal*, v.IV – A vida econômica e social, comentários e atualização de Suzanne Duveau. Lisboa: Edições João Sá da Costa, 1987.
- ROCHA, Acílio Estanqueiro. In: PÉREZ, Rafael García; LOBO-FERNANDES, Luís. (Coords). *España y Portugal: veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2007.
- ROLNICK, Raquel et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo: EDUSP, 2008.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. São Paulo: EDUSP, 2004.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M. et al. (Orgs) *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Fabris, 1997.
- SCHAEFFER, Neiva O. A urbanização na fronteira meridional e o projeto de integração regional. In SCARLATO, Francisco C. et al. (Orgs). *Globalização e Espaço Latino-Americano*. São Paulo: ANNABLUME/HUCITEC/ANPUR, s/d.
- SILVEIRA, Maria Laura. Globalização, funcionamento técnico e funcionamento político na rede urbana argentina e nordpatagônica. In: SANTOS et al. (Orgs) *Território Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 2006.
- SOARES, Antonio Goucha. *España y Portugal: veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2007.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. et al. (Orgs). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- VASCONCELOS, Álvaro. Relações entre a União Européia e o MERCOSUL: fundamentos de um novo multilateralismo. *Europa: novas fronteiras*, v.7, 2000, Lisboa: Centro de Informação Europeia Jacques Delors.

---

VILLAS-BOAS, José Manuel. In: PÉREZ, Rafael García; LOBO-FERNANDES, Luís. (Coords). *España y Portugal: veinte años de integración europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2007.

VIRILIO, Paul. *O Espaço Crítico*. São Paulo: Editora 34, 2005.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

**Instrumento de Pesquisa**  
**Entrevista Semi-Estruturada**

<b>Políticos</b>
1) Há alguma demanda ao governo central, para fazer frente ao movimento dos <i>free shops</i> ?
2) Já ouviu falar de FAFMFF/PDFF/FOCEM?
3) Notou alguma melhora com o Acordo de 2004?
4) Como vê a vocação do município?
5) Há algum projeto para o corredor internacional?
6) Os poderes locais dialogam? Há institucionalidade?
7) Quais as maiores debilidades da fronteira?
8) Quais os potenciais desta fronteira?
<b>Técnicos</b>
1) Quais os projetos para desenvolver o aglomerado/região?
2) Como vê a infraestrutura urbana para atender os usuários dos <i>free shops</i> ?
3) A cidade tem infraestrutura para receber os trabalhadores dos <i>free shops</i> ?
4) O desenho urbano (em leque) não torna os projetos conjuntos fatores de concentração, já que a tendência é de investimento na porção do território em que as plantas urbanas se confrontam, prejudicando assim a periferia?
5) Já há um zoneamento de uso do espaço central (camelôs/ambulantes/artesãos)?
6) Como está a valorização/especulação imobiliária, em função dos <i>free shops</i> ?
7) Há recursos governamentais para fomento do circuito superior?
8) Há recursos governamentais para fomento do circuito inferior?
<b>Circuito superior</b>
1) Quantos estabelecimentos <i>free shops</i> há na localidade?
2) Quantos dólares mês/ano fatura?
3) Quantos empregos diretos gera?
4) Há na localidade infraestrutura para receber turistas?
5) Porque não há um Depósito Fiscal em Acegua?
6) Os proprietários dos <i>free shops</i> são da região?
7) Qual a legislação que regula os estabelecimentos <i>free shops</i> ?
8) Há uma entidade que reúna os proprietários de <i>free shops</i> ?

<b>Circuito inferior</b>
1) Qual o principal produto (gênero) comercializado?
2) Qual a proporção de clientes brasileiros e uruguaios?
3) Em que proporção os produtos negociados se destinam à revenda e ao consumidor final?
4) Os produtos são levados a que distâncias?
5) Há alguma entidade que reúne os comerciantes desse circuito?
6) Há alguma reivindicação do segmento às autoridades?
7) A fiscalização (brasileira/uruguaia) é rígida?
8) Que tipo de atividades/serviços são prestados?

<b>Legenda para identificação dos entrevistados</b>	
PI	Político de Chuí (Brasil)
PY	Político de Chuy (Uruguai)
PÁ	Político de Aceguá (Brasil)
PA	Político de Acegua (Uruguai)
TÍ	Técnico de Chuí (Brasil)
TY	Técnico de Chuy (Uruguai)
TÁ	Técnico de Aceguá (Brasil)
TA	Técnico de Acegua (Uruguai)
CSY	Empresário Chuy (Uruguai)
CSA	Empresário Acegua (Uruguai)
CIÍ1	Camelô de Chuí (Brasil)
CIÍ2	Artesão de Chuí (Brasil)
CIA	Artesão de Aceguá (Brasil)

**APÊNDICE B**  
**Instrumento de Pesquisa**



## **ANEXOS**

## ANEXO A

## **ANEXO B**

## **ANEXO C**

## ANEXO D

## ANEXO E

## ANEXO F

## **ANEXO G**



## ANEXO H