

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN – INSTITUTO DE GEOGRAFIA  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

EFEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CIDADES DE FRONTEIRA:  
URUGUAIANA E SANT'ANA DO LIVRAMENTO (RS)

CRISTIANE DE SOUSA MOTA ADIALA

ORIENTADORA: LIA OSORIO MACHADO

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS (M.Se)

RIO DE JANEIRO  
DEZEMBRO - 2006

#### FICHA CATALOGRÁFICA

ADIALA, Cristiane de Sousa Mota

Efeitos de políticas públicas em cidades de fronteira: Uruguaiana e Santana do Livramento (RS) / Cristiane Adiala – Rio de Janeiro, UFRJ, 2006. 130p.

Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro / PPGG, 2006.

Bibliografia: 10-130.

Assunto: 1 – Interações Transfronteiriças ; 2 – Políticas Públicas ; 3 – Fronteira ; 4 – Cidades-Gêmeas.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN – INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

EFEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CIDADES DE FRONTEIRA:  
URUGUAIANA E SANTANA DO LIVRAMENTO (RS)

CRISTIANE DE SOUSA MOTA ADIALA

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS (M. Se.)

APROVADA POR:

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. LIA OSORIO MACHADO (ORIENTADORA) \_\_\_\_\_

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA LUÍSA CASTELO BRANCO \_\_\_\_\_

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ANA MARIA LIMA DAOU \_\_\_\_\_

RIO DE JANEIRO  
DEZEMBRO - 2006

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Programa de Pós Graduação em Geografia /UFRJ e toda sua equipe pela oportunidade e paciência. Aos órgãos de pesquisa financiadores do mestrado, entre eles a FAPERJ (pela bolsa nota 10) e o CNPq pelo primeiro ano de bolsa e incentivo financeiro ao grupo de pesquisa que possibilitou a realização ao trabalho campo. Falando nessa ocasião, aproveito para agradecer às pesquisadoras que me acompanharam às cidades-gêmeas, sempre com entusiasmo, Adriana Dorfman e Gladys Bentancor.

Aos amigos do Grupo de Pesquisa Retis um agradecimento, um abraço e a vontade declarada de trabalhar mais em grupo.

Aos amigos mais lindos e amados Vitor, Lucas, Ana Sol, Giovana, Flávia, Isabella, Lolita, Alan e Davi.

May, Leandro Andrei, Carolina Andrade e Robs, grandes amigos, mas que merecerem um agradecimento especial pelo apoio incondicional e prático.

Aos meus familiares, todos eles.

Mãe e avó.

Agradeço à Lia Machado por todos os votos de confiança.

Ao céu, Shri Ganesha, às músicas de todos os dias, ao vinho, a água, às boas intenções, ao mar, ar e sol, às coisas muitas que emocionam e me fazem pensar, obrigada.

Indi, “después de todo lo que quiero es decir / que no entiendo como podía vivir/  
Antes...”

Ao meu pai Eliomar  
E à minha mãe Joilma.

"Nada tão comum  
Que não possa chamá-lo  
Meu.  
Nada tão meu  
Que não possa dizê-lo  
Nosso.  
Nada tão mole  
Que não possa dizê-lo  
Osso.  
Nada tão duro  
Que não possa dizer  
Posso."

*Paulo Leminsky*

## ÍNDICE

<b>Introdução</b>	1
<b>1. Base Conceitual e caracterização dos segmentos Uruguaiana - Paso de Los Libres e Sant'Ana do Livramento-Rivera</b>	6
1.1. Limites, fronteira e cidades-gêmeas	6
1.2. Posição geográfica e funções urbanas de cidades-gêmeas	18
<b>2. Interações, redes transacionais, políticas públicas e políticas de escalas</b>	29
2.1. Redes e Interações espaciais: especificidades de segmentos fronteiriços	29
2.2. Escalas de ação, Escala do Resultado e Políticas públicas	40
<b>3. Interações Transfronteiriças, fluxos e políticas públicas nas cidades-gêmeas Sant'Ana do Livramento - Rivera e Uruguaiana - Paso de Los Libres</b>	49
3.1 Sobre trabalho de campo, dados coletados, informações e metodologia	49
3.2 . As cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera	50
3.2.1. Migração, mobilidade e características sócio-culturais em Sant'Ana do Livramento – Rivera	50
3.2.2. Fluxos econômicos e sociais, políticas públicas e a informalidade das relações	60
3.2.3. Regimes de Exceção e comércio formal	63
3.2.4. Comércio informal, contrabando e superposição de normas	71
3.2.5. Efeitos multiescalares de políticas públicas em Sant'Ana do Livramento e Rivera	79

<b>3.3. Uruguaiana – Paso de Los Libres: entre a dissociação e a integração</b>	93
3.3.1. Comércio internacional de cargas e o rebatimento local em Uruguaiana -Paso de Los Libres	101
3.3.2. Fluxos de bens, políticas públicas nacionais e estratégicas locais	108
3.3.3. Comitês de fronteira, demandas locais e embates políticos	116
<b>4. Considerações Finais</b>	120
<b>Bibliografia</b>	125

## ÍNDICE DE FIGURAS

1. Cidades-Gêmeas e Região de Fronteira	31
2. Modelo de Interações complexas: cidades-gêmeas	33
3. Caracterização de áreas de Rivera – Assentamentos irregulares	56
4. Diagrama da área central Rivera-Sant'Ana do Livramento.	62
5. Esquema de interações transfronteiriças - Sant'Ana do Livramento/Rivera	78

## ÍNDICE DE FOTOS

1. Praça Internacional e atividades informais (Rivera e Livramento).	61
2. <i>Free shops</i> na rua Sarandí, em Rivera.	65
3. Entrada do Porto Seco de Uruguaiana.	104
4. Serviços localizados em frente ao Porto Seco de Uruguaiana.	107

## ÍNDICE DE MAPAS

1. Localização das cidades-gêmeas e Tamanho urbano	15
2. Tamanho urbano e densidade rural	17
3. Zona de Fronteira: Migração Internacional	54

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

1. Uruguaiana (RS) Evolução do fluxo de caminhões de carga (1985-2004)	24
2. Santana do Livramento (RS) Evolução do Fluxo de caminhões de carga (1999-2005)	25
3. Uruguaiana (RS) setores do emprego formal (%), 2001	27
4. Santana do Livramento Setores do Emprego Formal (%), 2001	27
5. Número de empresas exportadoras e importadoras em cidades limítrofes da Fronteira Oeste (2001, 2002, 2004, 2005)	68
6. Evolução das taxas de Câmbio R\$/ US\$ e Peso uruguaio/US\$	81
7. Evolução das taxas de Câmbio Peso uruguaio/Real	82
8. Livramento e Uruguaiana: Evolução do Pib total (em Reais)	98
9. Evolução das taxas de Câmbio R\$ / US\$ e Peso argentino	110

## ÍNDICE DE TABELAS

1. População Urbana das Cidades Gêmeas	13
2. Valor Adicionado Bruto por setores – 2002 (%)	26
3. Rivera: Taxa de crescimento populacional Intercensitário (por mil)	53
4. Rivera :Distribuição da PEA segundo setores (%)	63
5. Concentração e Abrangência Espacial dos Acordos Bilaterais Brasil - Uruguai	85
6. N° de pessoas empregadas no setor de serviços em Uruguiaiana, 1996/2000	100
7. Empresas entrevistadas e postos de trabalhos ocupados em indústrias manufatureiras, comércio e serviços em Paso de Los Libres, 1997	101
8. Porto Seco Uruguiaiana: N° de Caminhões de Carga - Exportação e Importação (2005)	105
9. Entrada e saída de estrangeiros em Uruguiaiana, 2005	115

## Introdução

As cidades localizadas em *zonas de fronteira* apresentam funções específicas que as diferenciam das cidades mais próximas aos grandes centros decisórios. Essa diferenciação funcional pode ser percebida mais claramente se estudarmos os núcleos urbanos ao longo do limite internacional, sobretudo aqueles que aparecem dispostos aos pares (*ciudades-gêmeas*), onde efetivamente ocorre o contato de cidades de Estados Nacionais diferentes.

Esta dissertação é um desdobramento do projeto de pesquisa *Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul* desenvolvido no âmbito do Grupo Retis<sup>1</sup>, antecedido por uma monografia de final de curso intitulada “*Caracterização Geográfica da Faixa de Fronteira Continental Sul do Brasil*”. A partir da caracterização geral da Faixa de Fronteira Sul, surgiu o interesse em avaliar os efeitos geográficos das políticas públicas sobre o comportamento dos fluxos transfronteiriços em diferentes escalas.

O reconhecimento pelo governo federal da faixa de fronteira brasileira como região institucionalizada e o processo decisório de investimentos governamentais, aliado às restrições constitucionais sobre o uso do solo na faixa de fronteira inspiraram a dissertação no que tange ao papel das políticas públicas.

Um primeiro passo nesse sentido foi o reconhecimento da importância estratégica da faixa de fronteira para a integração sul americana assumida pelo atual governo do presidente Lula (2002-2006) que representa de fato uma mudança de enfoque do governo federal nas relações internacionais do Brasil com a América do Sul. No governo Fernando Henrique (1994-2002), grande parte das políticas públicas dirigidas aos países vizinhos teve como marco de referência o bloco supranacional representado pelo Mercosul. Um debate está em curso entre especialistas em relações internacionais sobre esse deslocamento de foco. Muitos setores defendem a

---

<sup>1</sup> Ainda sobre a pesquisa é importante mencionar que o relatório produzido pelo Grupo Retis/UFRJ intitulado *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*, a pedido do Ministério de Integração Nacional, foi de extrema importância no desenvolvimento da dissertação de mestrado, pela contribuição em termos metodológicos e conceituais.

continuidade da política anterior, de absoluto reforço ao Mercosul, principalmente a Argentina.

Um segundo aspecto também relacionado às políticas públicas foi o reconhecimento da importância estratégica das demandas por infra-estrutura (viária e de alguns serviços específicos) das cidades localizadas na Faixa de Fronteira do Brasil, especificamente das cidades-gêmeas localizadas ao longo do limite internacional. Na escala regional, a relevância das cidades-gêmeas é ainda maior no Arco Sul, onde são mais numerosas e dinâmicas. A demanda por infra-estrutura está relacionada aos fluxos comerciais transnacionais que atravessam o limite internacional, mas que, majoritariamente, tem como destino os grandes centros decisórios dos países envolvidos.

A grande maioria das cidades exerciam, originalmente, a função de defesa territorial, abrigando importantes postos militares de fronteira. Ao longo do tempo, essas cidades cresceram, e inicialmente, se caracterizaram pela posição excêntrica em relação aos centros decisórios, marcando pontos finais do território nacional. Desenvolveram funções urbanas particulares, quase sempre vinculadas às decisões oriundas de políticas públicas elaboradas em várias escalas de ação diferentes da escala local.

Atualmente as cidades limítrofes estudadas, Uruguaiana (cidade-gêmea com Paso de los Libres, Argentina) e Sant`Ana do Livramento (cidade-gêmea com Rivera, Uruguai), que representam o recorte espacial do presente trabalho, se destacam por concentrar em suas sedes funções aduaneiras, fiscais e de controle que interferem no andamento de diferentes fluxos que as cortam. O peso da escala de ação nacional é de extrema importância na delimitação de funções que essas cidades acabariam por desempenhar. Atualmente, outras escalas exercem influência também significativa como, por exemplo, a escala supranacional.

Deve-se destacar que pouca atenção é dada a outros tipos de interações correntes. Nos casos das cidades estudadas, essas interações com escalas variadas (nacional, estadual, regional) são derivadas da posição das mesmas nas redes de circulação dos respectivos países e da história progressiva do povoamento. É o caso da relação que os países em contato mantêm entre si e com a sub-região onde essas cidades estão inseridas. Outro exemplo refere-se às interações entre as cidades-gêmeas, que

podem criar vínculos fortes *localizados* (escala local), no que tange às práticas culturais, econômicas e políticas. Em alguns casos existe mesmo uma relação de interdependência entre as cidades, pelos fluxos de bens, pessoas, capitais e informação que cruzam o limite internacional diariamente.

Dessa maneira, diferentes tipos de interações transfronteiriças locais se consolidaram ao mesmo tempo em que certa subordinação às políticas decididas à distância (principalmente as vinculadas à importância estratégica da fronteira) criam, ora restrições, ora possibilidades de interação mais efetivas. Analisaremos mais a fundo as políticas públicas que afetam mais drasticamente a dinâmica das interações nesses dois pares de cidades-gêmeas: as políticas que norteiam as variações cambiais das moedas nacionais, outras políticas de caráter supranacional e as políticas locais atreladas a uma série de demandas que favorecem ou limitam fluxos transfronteiriços nessas cidades.

Desta forma, temos como objetivo geral da presente dissertação a identificação de efeitos de decisões político-econômicas sobre as interações transfronteiriças entre os pares de cidades-gêmeas Sant`Ana do Livramento/Rivera e Uruguaiana/Paso de los Libres, tomadas em diferentes escalas de ação (nacional, supranacional, estadual, regional etc.). Para o alcance deste objetivo partimos do reconhecimento da importância da posição geográfica dessas cidades, da mudança de suas funções ao longo do tempo e das influências sofridas por ações tomadas em escalas territoriais distintas, que muitas vezes se sobrepõem e as caracterizam como locais sensíveis às mudanças de normas do país vizinho, do próprio país, de decisões supranacionais e ainda de decisões de caráter regional e local.

Para a identificação de efeitos de políticas públicas oriundas de diferentes escalas territoriais sobre essas cidades limítrofes, propõe-se um recorte temporal que se inicia na ocasião da implementação do Mercosul (1995)<sup>2</sup>, destacando-se as variações cambiais mais significativas das moedas dos países estudados até o momento presente.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> O início da elaboração do Mercosul ocorre com a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991. A partir dessa data, ocorrem uma série de ajustes político-econômicos e mesmo a redução de algumas barreiras alfandegárias visando a consolidação do bloco em 1995.

<sup>3</sup> Podemos mencionar entre elas a criação do Real e sua desvalorização, a conversibilidade Argentina na sua crise em 2002. Cremos que esses dois tipos de políticas públicas (uma de caráter supranacional e outra nacional) possam ser considerados marcos recentes que exercem importante influência na dinâmica destas cidades.

Estes são marcos iniciais que sofreram grandes variações conjunturais, como por exemplo, a desvalorização dessas moedas e mesmo o esfriamento de trocas comerciais entre os países integrantes do Mercosul em momentos específicos.

No entanto, os diferentes eventos e inflexões a serem avaliados no presente trabalho não têm como foco somente as negociações no interior do Mercosul e as conjunturas econômicas dos estados nacionais. Há uma variedade de ações políticas oriundas de diversas escalas que serão pesquisadas buscando estabelecer as possíveis relações com as práticas, sobretudo políticas e econômicas, realizadas nas cidades limítrofes estudadas.

Interessam-nos saber sobre algumas dessas redes políticas, em suas escalas variadas de origem, intenções e poder de execução e como estas podem influenciar os diferentes tipos de interações entre as cidades em contato, levando em consideração que políticas podem se superpor, se contrapor e mesmo estarem em articulação com interesses essencialmente locais.

Foi realizado um trabalho de campo, em agosto de 2005, nos dois pares de cidades-gêmeas em questão, que permitiu um reconhecimento dos tipos de interações existentes entre estas, sendo tais interações muito particulares em função inicialmente da presença do limite internacional, da complexidade de relações geradas em torno das normas, da quebra de normas na prática cotidiana e da reformulação das mesmas de acordo com os interesses locais.

No capítulo 1 apresentamos alguns conceitos gerais que balizam a pesquisa sobre os segmentos fronteiriços ao longo do limite internacional brasileiro, acompanhados por uma caracterização de Uruguaiana e Sant'Ana do Livramento direcionada à apresentação e justificativa de tais conceitos.

No capítulo 2, discutimos outros conceitos mais especificamente aplicados à problemática dos fluxos transfronteiriços e das políticas públicas multiescalares que os modulam. São tratados os conceitos que possuem uma forte correlação, a saber: redes transacionais, interações, políticas públicas (mais especificamente o conceito de *policy network*), políticas de escala e escala de ação/escala do resultado.

Finalmente, no capítulo 3, apresentamos separadamente os dois pares de cidades, com ênfase nos fluxos transfronteiriços de bens, pessoas e capitais, e nos

efeitos que algumas políticas públicas multiescalares exercem sobre a dinâmica interativa das cidades de Sant'Ana do Livramento- Rivera e Uruguaiana - Paso de los Libres. Buscamos também apresentar diferenças entre os dois pares de cidades-gêmeas, com o objetivo de mostrarmos que as suas especificidades devem ser consideradas antes que se criem políticas públicas direcionadas às cidades ao longo do limite internacional de maneira desatenta às demandas locais e aos atores representantes das mesmas.

## **1. Base conceitual e caracterização dos segmentos Uruguaiana-Paso de los Libres e Sant'Ana do Livramento- Rivera**

### **1.1 - Limites, fronteira e cidades-gêmeas**

Em diversas regiões do mundo as fronteiras, concebidas como zonas de contato, têm se tornado foco de atenção e materializado resignificações em suas relações com os estados nacionais, recebendo novos aportes institucionais que, em geral, possuem o mesmo objetivo primordial: permitir e agilizar cada vez mais uma variedade maior de fluxos comerciais. Da situação marginal em relação aos centros decisórios que muitos segmentos fronteiriços apresentavam, estes agora passaram a ser vistos a partir do seu teor estratégico, obviamente se houver algum tipo de interação passível de realização. Partindo de uma caracterização generalizadora, é preciso salientar que os segmentos fronteiriços são muito heterogêneos. Pode-se até dizer que o grande fator de similaridade é a presença do limite internacional, que em sua variedade de atributos, ainda representa, a despeito do ideário de um “mundo sem fronteiras”, um fator de ruptura visível em pelo menos um aspecto entre os institucionais, físicos ou culturais.

A longa faixa de fronteira brasileira se formou de maneira variada, sempre marcada por ações governamentais direcionadas a seus diferentes segmentos. Foram contextos variáveis de ocupação militar visando a defesa, institucionalização de áreas de proteção ambiental e reservas indígenas que limitam a ocupação de alguns segmentos fronteiriços, de atuação de políticas de incentivo de ocupação da fronteira, entre outras ações. A Fronteira brasileira e as políticas direcionadas a essa extensa faixa acompanham a própria diversidade regional do país.

Desde 1890, com a criação da lei nº 601, pela República, que dispunha sobre a utilização e propriedade de terras nas proximidades do limite internacional, mais especificamente sobre a concessão gratuita de terras devolutas em uma faixa de 66 km a partir do limite internacional, já se fazia menção legal à fronteira como uma área de interesse do governo central. De fato, as leis aprovadas acerca da faixa de fronteira no decorrer dos anos prescreveram medidas que se referem à utilização controlada das terras (sempre com uma faixa definida), à definição segmentos indispensáveis à

segurança nacional, à destinação de verbas especiais a serem empregadas em infraestrutura viária, educação, saúde e desenvolvimento agrícola (se as prefeituras assim solicitassem) ou ainda à criação de colônias militares na Amazônia. Diante dessa variedade de leis, que demonstra uma atenção do legislador, pouca foi a efetiva distribuição de verbas (STEIMAN, 2002)<sup>4</sup>

Atualmente vigora a Lei nº. 6.634, de 2/05/1979 que institui a faixa de fronteira internacional brasileira, com a largura de 150Km, respeitadas as divisórias municipais cortadas por esse polígono e é o Ministério de Integração Nacional que, através do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), promove políticas direcionadas à faixa de fronteira brasileira. A proposta desse programa é, a partir de um estudo aprofundado das sub-regiões fronteiriças, buscar medidas que promovam a uma integração mais planejada com os países vizinhos, principalmente a partir das cidades-gêmeas reconhecendo os entraves legais, pela sua subordinação às normas e diretrizes vinculadas ao poder central e Ministério de Relações Exteriores.

O PDFF admite que a faixa de fronteira brasileira, “apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, ainda apresenta-se 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.”<sup>5</sup>

Em termos teóricos, a concepção da faixa de fronteira brasileira, à medida que faz referência à fronteira como uma área, se aproxima do conceito utilizado no âmbito do projeto por atrelar à noção de fronteira à idéia de zona, onde as interações são promovidas. Segundo Lia Machado:

“Os cunhos militares, imperiais, ou imperialistas dados aos processos de expansão de fronteiras territoriais não dão conta de outros processos territoriais - de povoamento, colonização e interação –, aos quais a noção de fronteira também está vinculada. É nesse sentido que é apropriado sua associação com termos como ‘zona’ ou ‘região’; de um lado, porque distingue linha (limite) da área ou território; de outro,

<sup>4</sup> Para uma apreciação de todas as leis instituídas no Brasil a cerca do segmento fronteiriço ver STEIMAN, 2002.

<sup>5</sup> [http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr\\_fronteira](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_fronteira)

porque do ponto de vista geográfico expressa a territorialidade dos grupos humanos numa situação particular. Mesmo a noção de faixa de fronteira tem uma conotação de território embora mais estrita do que as outras duas, uma vez que está associada à presença do limite. Seja como for, no sentido mais geral, a noção de fronteira como lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito, advém a priori, de que estamos na presença de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas.” (MACHADO, 2002:8).

A noção de fronteira é historicamente anterior à noção de limite, pois a última é entendida como uma linha divisória abstrata que só pode ser visualizada através dos marcos de fronteira, tendo sua origem na necessidade da delimitação dos Estados, e mais propriamente na necessidade de designar o fim que mantêm coesa a sua unidade. Os limites internacionais, tendo em vista os papéis desempenhados no sistema interestatal, do ponto de vista formal, vão definir o perímetro máximo do controle exercido pelos governos centrais, constituirão um fator de separação entre unidades territoriais, possuem um caráter legal cuja legitimidade é dada por leis internacionais, mas fundamentalmente pelos integrantes do próprio Estado (MACHADO, 2005). Ainda segundo a autora, “o limite internacional é um princípio organizador do intercâmbio, seja qual for a sua natureza, não só para os territórios que delimita como para o sistema interestatal em seu conjunto” (Ibid, 2005:249).

Considerando a faixa de fronteira brasileira institucionalizada e o trabalho de John House (1980)<sup>6</sup>, foi adotado no projeto a noção de *zona de fronteira*. Como a maioria dos países limítrofes com o Brasil não instituem oficialmente uma faixa de fronteira, por questões metodológicas a faixa de fronteira de tais países foram definidas com a mesma extensão de 150 Km a partir do limite internacional. As duas faixas, a brasileira e a dos países limítrofes definem, então, a chamada zona de fronteira.

Durante a evolução do projeto de pesquisa, foi possível constatar que as interações dos mais diferentes tipos se materializam de maneira mais evidente e quase sem exceções nas cidades localizadas no limite internacional, principalmente nas que estão localizadas adjacentes às cidades inseridas no território nacional imediatamente

---

<sup>6</sup> J. House. “The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers” (1980).

vizinho. Muitas dessas cidades antecedem no que tange a sua criação, qualquer decisão federal de criar uma faixa de fronteira institucionalizada, tendo a dinâmica do seu surgimento estado desde sempre atrelada ao limite, ao contato e a função defensiva, sendo a excentricidade de sua posição a sua característica original.

No âmbito do projeto de pesquisa *Limites e Fronteiras Internacionais na América do Sul*, consideramos cidades-gêmeas os núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional cuja interdependência é, com frequência, maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional, sem que estejam necessariamente em condição de fronteira seca formando uma conurbação ou ocupando posições simétricas à linha divisória. Apresentam forte potencial de atuar como nódulos articuladores de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais. (MACHADO, 2006)

A escolha das cidades localizadas na Faixa de Fronteira Sul, especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, a saber, Uruguaiana e Sant'Ana do Livramento, se justificam por alguns fatores importantes, que apontam ora para similaridades, ora para diferenças. Depois da cidade de Foz do Iguaçu (PR), essas cidades são as maiores em tamanho urbano e as mais dinâmicas daquelas localizadas ao longo do limite internacional, não só no segmento sul (ARCO SUL), mas na totalidade da faixa de fronteira continental do Brasil. Outro motivo para a seleção dessas cidades é o fato delas serem geminadas com cidades de países limítrofes diferenciados, criando condições muito particulares de desenvolvimento local: Uruguaiana com Paso de los Libres (Argentina) e Sant'Ana do Livramento com Rivera (Uruguai). Tal situação ao mesmo tempo é condição e efeito do grande número de fluxos transfronteiriços de serviços, bens, pessoas, capital e informação que cruzam os limites internacionais de maneira expressiva, sobretudo nesse segmento extremo Sul da faixa de fronteira, o que as caracteriza atualmente como cidades estratégicas frente à instituição do Mercosul.

Esses pares de cidades materializam o contato entre sistemas jurídicos distintos, sendo as cidades-gêmeas muito suscetíveis, em sua dinâmica, às diferenças de normas em ambos os lados da fronteira política e à sua mudança ao longo do tempo. Sofrem direta ou indiretamente os efeitos de crises e crescimentos que ocorrem nos países em que estão inseridas e naqueles que lhe são contíguos e os efeitos das mudanças cambiais que ocorrem concomitantemente. Mudanças cambiais podem, por

exemplo, alterar a direção e o volume dos fluxos de mercadorias e, por conseguinte, influenciar o mercado de trabalho, sobretudo no setor terciário.

Ainda como indicadores de uma possível similaridade regida pela idéia de contigüidade territorial, notamos que ambas estão inseridas na mesorregião geográfica "Sudoeste Rio Grandense" (IBGE) e na região prioritária "Metade Sul do Rio Grande do Sul" (Ministério de Integração)<sup>7</sup>, que carregam todo um contexto histórico-geográfico particular. Sant`Ana do Livramento e Uruguaiiana integram também o COREDE Fronteira Oeste<sup>8</sup> e a AMFRO<sup>9</sup>, organizações com diferentes finalidades, representadas por atores de diferentes esferas de poder, atuando sobre uma sub-região definida. Um dos critérios de definição dessa sub-região parece ser a presença do limite internacional, mas também as características históricas, geográficas e culturais específicas da chamada região da Campanha Gaúcha. É sabido que gradativamente uma identidade regional foi criada desde o período de povoamento, criação e consolidação das cidades de Livramento e Uruguaiiana, o que vem representar um fator de similaridade entre elas.

Ao mesmo tempo, alguns fatores nos permitem diferenciar as cidades de Uruguaiiana e Sant`Ana do Livramento. Um ponto de diferenciação é o fato de o limite internacional entre o par Uruguaiiana/Paso de Los Libres ser fluvial - o Rio Uruguai -, o que limitava inicialmente o contato direto entre as cidades limítrofes. Desde 1945 estas cidades estão interligadas pela ponte internacional rodó-ferroviária Augustin Justo – Getúlio Vargas, tendo sido esta a primeira ponte construída em conjunto pelos dois governos. Segundo um recente diagnóstico sócio-econômico elaborado pela PUCRS de Uruguaiiana, a iniciativa para a construção da ponte partiu principalmente de uruguaienses (envolvidos com o setor comercial), mas também de *libreños* que, em

---

<sup>7</sup> A delimitação da metade sul corresponde á definição de uma área geográfica de ação do Estado, em parceria com a União, que tem como objetivo a reversão do quadro de declínio, ainda que relativo, da Metade Sul do RS.

<sup>8</sup>Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram criados pela Lei nº. 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº. 35.764, de 28 de dezembro de 1994. São fóruns de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul. Apresentam como estratégia de ação a definição de sub-regiões, onde a Fronteira Oeste é uma delas.

<sup>9</sup> Associação de municípios da Fronteira Oeste, composta pelos 13 municípios componentes da COREDE fronteira Oeste.

conjunto, aproveitaram para reivindicar a construção da ponte na ocasião de um encontro dos dois presidentes, no ano 1933, na cidade do Rio de Janeiro (PUCRS, 2004).

Diferentemente, Sant`Ana do Livramento e Rivera constituem à primeira vista uma única cidade pela condição de fronteira seca, onde o limite internacional cruza as ruas centrais de cada cidade.

Na sua análise do processo de urbanização da cidade de Sant`Ana do Livramento, Neiva Otero Schäffer menciona essa diferenciação no que tange a configuração de limites na fronteira meridional:

“Essa fronteira do país tem sido identificada como ‘fronteira viva’ pelo caráter de sua ocupação e pelas relações históricas de intercâmbio que se tornaram possíveis devido à ausência de obstáculos físicos e à presença de núcleos urbanos que têm continuidade no exterior. A ocupação, marcada pelo papel geopolítico que esse espaço representou, estimulou a urbanização junto à linha divisória. Tal fato não tem a mesma expressão na fronteira com a Argentina, onde o Rio Uruguai promoveu uma efetiva divisão dos espaços nacionais” (SCHAFFER, 1992:13).

Essa diferenciação, calcada em uma característica física, parece ter importância no que tange os níveis de interação local, pelo fluxo de pessoas que atravessam o limite não ser tão instantâneo no caso de Uruguaiana pela presença do Rio Uruguai.

Um outro fator de diferenciação imediata é fato das cidades limítrofes brasileiras serem marcadas pela prática de interação com cidades pertencentes a países diferentes, que apresentam políticas específicas, estruturas político-administrativas distintas, posicionamento diferenciado frente ao Mercosul em função das suas próprias estruturas internas, pelo tipo produção, grau de dependência econômica em relação ao bloco econômico etc. Em uma análise dos 10 anos do Mercosul, Gallero aponta a diferenças gerais quanto às interações entre os países membros:

“O intercâmbio entre Brasil e Argentina, o mais importante da integração, é qualitativamente superior, em termos de valor agregado, do que o que eles desenvolvem pelo mundo. Paraguai é, fundamentalmente, um monoprodutor de soja e algodão, enquanto o Uruguai se destaca por suas exportações de arroz, lácteos e outros alimentos processados da zona temperada ao Brasil e de certos produtos industriais de menor destaque a República Argentina” (GALLERO, 2000:27).

É importante salientarmos que não há uma relação direta entre o nível de desenvolvimento, seja do Estado, da unidade da federação, ou mesmo da sub-região a que determinada cidade limítrofe pertence, com o nível de desenvolvimento que a caracterizará. Existem dinâmicas próprias e funções que as cidades limítrofes exercem em sua interação com outras escalas (GRUPO RETIS, 2004).

Exemplificando essa dissociação pela apresentação de características diferenciadoras do departamento de Rivera, Enrique Mazzei (2003) coloca que, a despeito da área metropolitana do país, muito mais dinâmica economicamente e detentora de uma grande variedade de funções urbanas, existem outras áreas do país com perfis produtivos distintos

“que processaram outros comportamentos institucionais de baixo perfil manufatureiro e moderno mas com grande dinamismo de serviços que hoje, dada a sua maior complexidade produtiva e sua grande dependência externa - são espaços naturais que obedeceriam `a uma maior flexibilidade para as transformações econômicas tornando-se áreas igualmente férteis para novas e diferenciadas vulnerabilidades sociais dentro do território nacional. Esse último perfil definiria o departamento de Rivera dentro do espaço socioeconômico nacional (...)” (MAZZEI, 2002:3)

Continuando uma breve caracterização das cidades limítrofes estudadas, é possível visualizarmos na **Tabela 1**, que há, no caso de Livramento e Rivera, uma aproximação em termos de população urbana total, o que indica certa simetria entre as

idades, talvez pela sua própria conformação como fronteira seca. No entanto, é válido mencionar que a cidade de Rivera é a capital de departamento uruguaio (estrutura política-administrativa similar a uma unidade federativa do Brasil), enquanto Livramento é uma sede municipal. Essa pequena população residente em uma capital departamental se explica pela própria estrutura de ocupação do território uruguaio, marcada pela grande concentração populacional em Montevidéu e pelo relativo vazio populacional no restante do território.

**Tabela 1: População Urbana das Cidades Gêmeas**

<b>Cidades Limítrofes</b>	<b>População Urbana</b>
Sant'Ana do Livramento - RS	84.455
Rivera (UY)	64.426
Uruguaiana – RS	118.538
Paso de Los Libres (AR)	40.494

Fonte: IBGE 2000 (BR); INDEC 2001 (AR) e INE 2004 (UY).

Já o caso de Uruguaiana – Paso de Los Livres é diferente, pois a primeira tem quase o triplo da população da sua cidade vizinha. Ainda assim, Paso de los Libres é a segunda maior cidade da Província de Corrientes e a possui a segunda maior aduana da Argentina em volume de exportação e importação, superada apenas por Buenos Aires (FEE, 1999)<sup>10</sup>.

O **Mapa 1** mostra a localização desses dois pares de cidades no segmento extremo sul da zona de fronteira, a configuração das redes rodoviárias e ferroviária, e ainda o tamanho urbano das cidades localizadas nesse segmento da zona de fronteira.

Podemos perceber, atentando o tamanho urbano das cidades que compõem a rede urbana desse segmento, que as duas cidades brasileiras são bastante expressivas em termos populacionais em relação às demais.

As rodovias e ferrovias parecem estruturar de maneira eficiente a rede urbana nesse segmento da zona de fronteira. Uruguaiana localiza-se no principal eixo rodoviário (BR-290) de articulação entre o Brasil e a Argentina, sendo parte da “fronteira-corredor”

<sup>10</sup> Trata-se de um estudo desenvolvido pela Fundação de Economia e Estatística (RS), intitulado *Aglomerados urbanos da Fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino americana*.

que une os dois países, formando com Paso de Los Libres o maior par de cidades ao longo do limite. Ainda sobre Uruguaiana, é válido citar que na década de 70 foi inaugurada uma outra ponte internacional, que ligava o município de Uruguaiana ao Uruguai. Porém, desde outubro de 1996, o município sofreu uma divisão, pela emancipação da até então Vila da Barra do Quaraí.

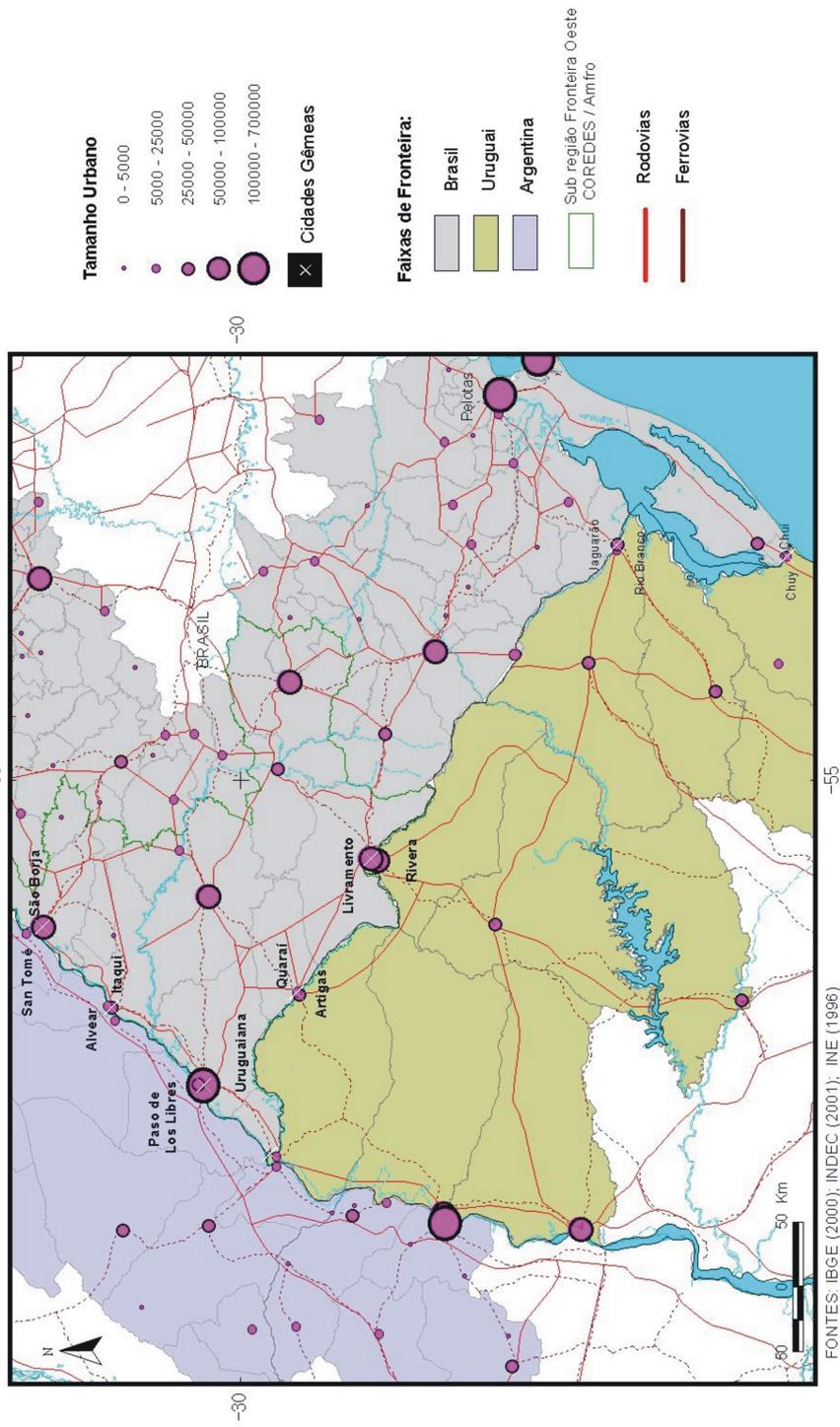
Uma característica fundamental desse segmento da zona de fronteira é a conformação da rede urbana por pequenas e médias cidades equidistantes geograficamente. No caso brasileiro, os municípios no segmento correspondente à Campanha Gaúcha mantiveram uma vasta extensão territorial que se diferencia dos municípios das demais sub-regiões rio grandenses. Trata-se de um produto histórico da sociedade pastoril e da indústria do charque, sempre marcada por uma estrutura agrária de grandes latifúndios e baixa densidade de população rural. Em seu trabalho *Latifúndio e Identidade Regional (RS)*, Rogério Haesbaert apresenta as origens e algumas razões para a manutenção da estrutura espacial específica da Campanha Gaúcha, representada pelo espaço latifundiário, que acaba por refletir no tamanho municipal nesse segmento do Rio Grande do Sul.

Para o entendimento desse processo, o reconhecimento da formação de uma identidade regional, a exposição de como essa foi representada politicamente e ideologicamente em momentos diferentes, bem como a análise dos motivos da sua decadência, foram de extrema valia para o entendimento da sub-região em que se inserem as cidades limítrofes estudadas. Nesse sentido:

“O latifúndio sobrevive, assim, pela resistência dos últimos gaúchos tradicionais à capitalização da pecuária e à introdução da agricultura capitalista. Além da força de trabalho relativamente abundante e barata, que retarda a modernização, a própria herança cultural conservadora e a debilidade do movimento camponês entravam as transformações sócio-espaciais”. (HAESBAERT, 1988:89)

Mapa 1

Localização de Uruguai e Santana do Livramento: Tamanho Urbano 2000 (BR), 2001 (AR) e 1996 (UY)

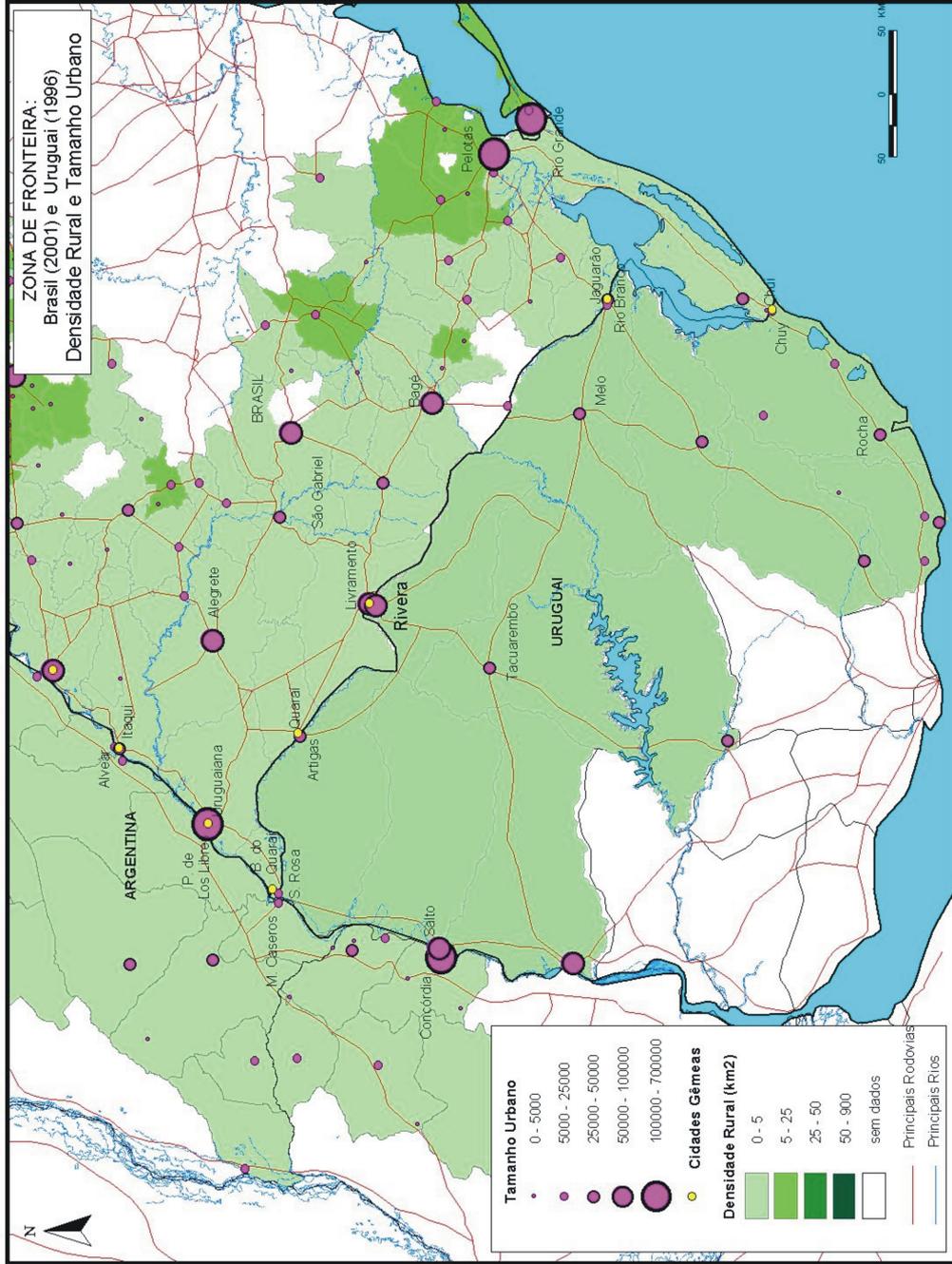


O **mapa 2** representa o tamanho urbano e da densidade rural na zona de fronteira, onde visualizamos o tamanho municipal e reconhecemos uma simetria no que se refere à densidade rural dos municípios brasileiros e os departamentos argentinos e uruguaios. Mesmo considerando as diferenças nas estruturas político-administrativa dos três países (Brasil, Argentina e Uruguai), é possível vislumbrarmos o alto grau de urbanização e a equidistância entre os centros urbanos do segmento da zona de fronteira sul como fator de similaridade.

Podemos dizer que ocorre em vários pontos da fronteira a ampliação das características do lado brasileiro para o outro lado da fronteira, como no caso do Pampa gaúcho latifundiário pecuarista-rizicultor no Uruguai e na Argentina. Esse processo está muito relacionado às interações com os países vizinhos regidos pela expansão de interesses de povoadores brasileiros nos países limítrofes (sobretudo o Uruguai, menos rigoroso em termos de normas), vinculados atualmente à rizicultura. (GRUPO RETIS, 2004).

Em relação às possíveis considerações acerca da agricultura desenvolvida em Livramento-Rivera e Uruguaiana-Libres (bastante significativas em termos de produção em ambos os municípios), é importante mencionar que nesta dissertação optamos por trabalhar preferencialmente com o recorte interurbano das cidades-gêmeas de Uruguaiana/Libres e Sant`Ana do Livramento/Rivera. Isso se justifica pelo grau de urbanização acentuado de ambas, com aproximadamente 93% da população urbana e pelas funções urbanas diferenciadoras desempenhadas, vinculadas a redes de diferentes tipos, muito em razão da posição excêntrica dessas cidades.

Mapa 2



No entanto, ainda que atividades urbanas vinculadas à agropecuária não devam ser negligenciadas, pois possuirão um rebatimento na economia da cidade (como um comércio voltado para a agropecuária ou mesmo a presença de indústrias de beneficiamento), veremos que o setor terciário possui maior peso na formação da economia urbana das cidades analisadas.

## **1.2 - Posição geográfica e funções urbanas de cidades-gêmeas**

Uma avaliação das características e mesmo dos efeitos resultantes da posição excêntrica das cidades limítrofes em relação aos grandes centros, deve ser balizada por alguns aspectos que variam segundo contexto histórico-geográfico de formação de cada uma delas.

Lia Machado (2005) afirma que os principais fatores responsáveis pelo isolamento das cidades de fronteira podem ser a ausência das redes de transporte e comunicação em regiões de fronteira, o peso econômico e político menor que essas possuem, e ainda o isolamento formal dessas áreas em relação aos estados vizinhos, pelo papel disjuntor dos limites políticos. No entanto, atualmente há uma tendência à valorização desses espaços pelos governos nacionais em função da própria localização geográfica, em um contexto de integração de países em blocos regionais. São correntes os investimentos em infra-estrutura viária e logística e em mecanismos, principalmente fiscais, que viabilizem os fluxos transnacionais.

Como diferenciais primordiais estão as funções desempenhadas nesses locais que são geradas por relações inter-escalares diversas e engendradas por toda uma gama de possíveis interações econômicas, políticas e culturais possibilitadas em especial pela posição geográfica em que se encontram.

Em relação à posição geográfica, Roberto Lobato Corrêa nos afirma de maneira introdutória, que:

“a localização relativa ou a posição geográfica refere-se à situação locacional de uma cidade face aspectos externos a ela,

envolvendo o conteúdo natural e social das áreas circunvizinhas. Recursos naturais, produção, demanda e acessibilidade estão entre os principais aspectos da posição geográfica”.(CORRÊA, 2004:317).

Tratando-se das funções de cada cidade em relação a sua característica posicional e mesmo da variação funcional que elas podem sofrer, CORRÊA salienta que a localização de cada cidade responde a uma lógica que resulta das necessidades derivadas das funções que se esperam de uma cidade (defesa, trocas e etc) e das possibilidades derivadas das condições efetivas de realizar aquelas funções existentes no momento de nascimento da mesma. No entanto, a posição geográfica da cidade precisa ser contextualizada, pois uma dada localização relativa pode ser extremamente importante em um dado momento histórico e não o ser mais em outro. A este respeito o conjunto de transformações econômicas e tecnológicas verificadas no século XIX alterou as posições geográficas das cidades. As transformações a partir da segunda metade do século XX introduziram uma nova reavaliação (CORRÊA, 2004).

Como exemplo geral dessas transformações, Ribeiro nos indica que,

“a renúncia dos Estados europeus ao controle sobre os fluxos internos com o fim do regime de pedágios e passagens, e o deslocamento das barreiras fiscais para os limites externos, favoreceram a delimitação do exercício das funções que hoje atribuímos ao *estado territorial*: as funções de controle, legal, fiscal e militar (de defesa)”. (RIBEIRO, 2001:20).

CORRÊA (2004) ainda define treze tipos ideais de posição geográfica, sendo o segundo deles o que se refere às cidades localizadas ao longo do limite internacional:

“A existência de uma fronteira internacional está associada a diferenças entre os dois lados. Diferenças de padrões monetários, regime político, etnias, língua e religião levam a que, em certos pontos da fronteira, estabeleçam-se postos de controle daquilo que atravessa de um lado para outro. Nestes postos estabelece-se um conjunto de atividades em torno das quais se desenvolve uma cidade. Ela pode

agregar outras funções, mas a de posto fronteiro tende a ser muito importante. Sua área de influência tende a ser ampla, incluindo pelo menos dois países. E de modo corrente há uma outra cidade do outro lado da fronteira que, de certo modo, cumpre papel semelhante”.(CORREA, 2004:319).

No caso das cidades ao longo do limite meridional do Brasil, Shäffer nos mostra que essas cidades

“resultam da presença de acampamentos militares depois desmobilizados, de quartéis e guardas, dos postos avançados das comissões de demarcação de fronteira, de exigência formalizada quando da doação de sesmarias - medida nitidamente para garantir posse - e de estabelecimentos de pontos para controle fiscal” (SHÄFFER, 1993:18).

A criação e a manutenção desses postos de fronteira e o momento de fundação das cidades (Uruguiana em 1846 e Livramento em 1854) estão em sua origem vinculados a demandas primeiro da metrópole portuguesa e depois da República, onde as concessões de sesmarias nessa região reforçam esse dado. Inicialmente haviam postos militares instalados nas áreas das atuais sedes municipais, característica defensiva que marcou a história da criação dos dois municípios, como de muitos outros ao longo do limite. A idéia era definir limites, marcar, defender e ocupar, o que não impedia que houvesse em nível local desde as suas origens, interações entre os povoados, o que não ocorria em relação à sub-região como um todo pela precariedade das articulações viárias.

De fato, foi o Uruguai que no final do século XIX propiciou uma ligação da cidade de Rivera (e Livramento) com Montevideu, especializado desde cedo no comércio de trânsito, em função do reduzido mercado consumidor uruguaio, antecedendo, assim a extensão ferroviária com as principais cidades do estado do Rio Grande do Sul que só se deu em 1892, exatos 10 anos depois da ligação Montevideo-Rivera. Em relação a Uruguiana é sabido que a ferrovia Barra do Quaraí – Itaquí (passando por Uruguiana) é criada em 1888, fazendo com que essas cidades limítrofes

também se articulassem a Montevideu. Uruguaiana só se articula a Porto Alegre em 1907.

Sobre a prática de comércio de trânsito uruguaio e sua esfera de influência, Franco elucida:

“Cultivando sempre um sistema de baixas tarifas de importação, tornou-se um tradicional intermediário de produtos europeus para o abastecimento de argentinos, brasileiros, paraguaios e até bolivianos. De outra parte, o mesmo porto de Montevideu servia de escoadouro para exportações do oeste e sudoeste rio-grandense, do Paraguai e de algumas províncias argentinas. Até a década de vinte do século XX, os saladeiros de Quaraí, Uruguaiana e Itaqui mandavam seus produtos, para o próprio Brasil, através do porto de Montevideu.” (FRANCO, 2001:17)

Essa articulação ferroviária potencializou as trocas comerciais entre as cidades limítrofes e a capital uruguaia, que tornou-se o principal centro de comércio (importação e exportação) e contrabando para o Brasil. Entre os fatores que propiciaram essa relação comercial estão os liberais efeitos alfandegários, as facilidades concedidas ao depósito de mercadorias em trânsito, condições que faziam com que os fluxos comerciais das cidades limítrofes brasileiras fossem muito mais intensos do que os fluxos existentes entre os principais centros regionais do Rio Grande do Sul.

As antigas funções redimensionadas e reestruturadas, a substituição de funções ou o somatório delas devem ser avaliadas tendo em mente os contextos histórico-geográficos, as mudanças estruturais e conjunturais, onde as últimas, especialmente em cidades-gêmeas são ditadas, tanto maior o nível de interação existente, por transações realizadas por dois estados-nacionais distintos, ampliando, assim, as possibilidades de alteração conjuntural.

Exemplificamos, de maneira geral, a criação das cidades com objetivos demarcatórios e legais, ao qual posteriormente soma-se uma função comercial clara, com Rivera servindo de entreposto comercial de Montevideu, beneficiando-se da

articulação viária quase exclusiva seja com Rivera, como com Livramento e ainda Uruguaiana (pela extensão da rede ferroviária em muitas cidades limítrofes ao longo do limite internacional, que possibilita trâmites legais, mas em geral, ilegais. Hoje, em um contexto bem diferente do século XIX, é conferido a essas cidades uma função estratégica evidenciada por constituírem importantes nós da rede de circulação de bens no contexto de integração de países da América do Sul.

Um outro conceito que pode ser vinculado mais especificamente à posição geográfica dessas cidades que complementa a exposição do desenvolvimento de suas funções é o de *gateway cities*, proposto por BURGHARDT (1971). Segundo o autor, as chamadas *gateway cities* (cidades de passagem / entrada) se desenvolvem entre áreas de diferentes tipos e intensidades de produção e se diferenciam de outras localidades por sua localização excêntrica e pela predominância de conexões comerciais de longa distância. Além disso, “constituem importantes nós de redes de transporte o que exercerá marcante influência sobre a composição do mercado de trabalho, caracterizado pela predominância do setor terciário atacadista e do setor de transporte” (RIBEIRO, 2000 *apud* BURGHARDT, 1971).

Um outro elemento característico das *gateway cities* que se aproxima da realidade das cidades de Uruguaiana e Livramento é o fato destas marcarem o contato entre duas áreas distintas, bem como desenvolverem uma significação expressiva no que se refere à infra-estrutura de transportes:

“A entrada tende a ser estreita e provavelmente será usada por qualquer um que deseje deixar uma área tributaria para trás. A cidade está no comando das conexões entre a área tributaria e o que está fora dela. (...) Desde que a idéia de entrada em um interior extenso é da essência das *gateway cities*, tal cidade tenderá ser localizada em um local de significação em termos de transporte, i.e. ou a um ponto de grande rompimento (*bulk-breaking*) ou a um nodo de linhas de transporte. Pelo menos em sua formulação inicial, o lugar central não foi pensado em termos de um local de significação transportacional particular” (BURGHARDT, 1971:270).

A principal rodovia que conecta Sant`Ana do Livramento com os grandes centros é a BR-293 juntamente com o pequeno trecho da BR-158, sendo também um dos principais portões de entrada / saída de mercadorias na chamada fronteira meridional.

Ambas as cidades são terminais de uma rede ferroviária ativa de transporte exclusivo de carga, a qual necessita ser descarregada nas cidades pela diferença de bitolas da rede ferroviária brasileira e as demais. Segundo Arroyo (2005), essa diferença de bitolas é um dos entraves técnicos que impedem a dinamização do tráfego de mercadorias entre o Brasil e os países limítrofes, em virtude da necessidade do transbordo de cargas nas cidades limítrofes.

Nesse sentido é ainda importante mencionar que Uruguiana e Livramento abrigam, cada uma, dois importantes portos secos (um rodoviário e outro ferroviário) responsáveis pelas operações de movimentação, armazenagem e despacho de mercadorias, sob controle aduaneiro. Os portos secos são empreendimentos privados apoiados pelo Estado central, onde são executados todos os serviços a cargo da Secretaria da Receita Federal, inclusive os de processamento de despacho aduaneiro de importação e de exportação.

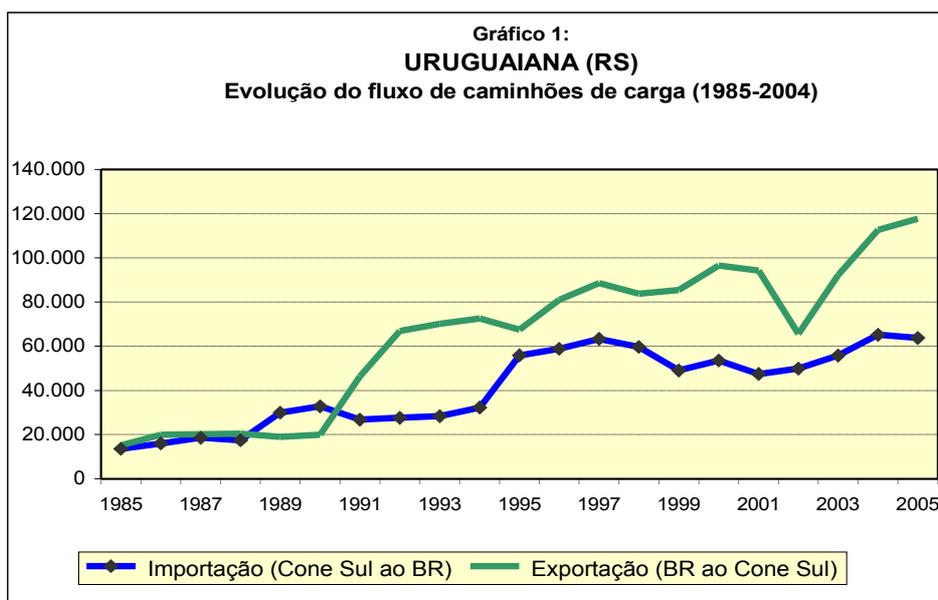
Assim, as cidades limítrofes mais dinâmicas em seu contato com as cidades vizinhas, podem desempenhar um papel importantíssimo na estruturação de todo um segmento na zona de fronteira, já que estas funcionam como verdadeiros *lugares de comunicação* ao longo do limite internacional. Conceitualmente os *lugares de comunicação* são usualmente coincidentes com pontos estratégicos de passagem da rede fluvial ou acidentes de relevo, mas também da rede de caminhos. (MACHADO, 1989).

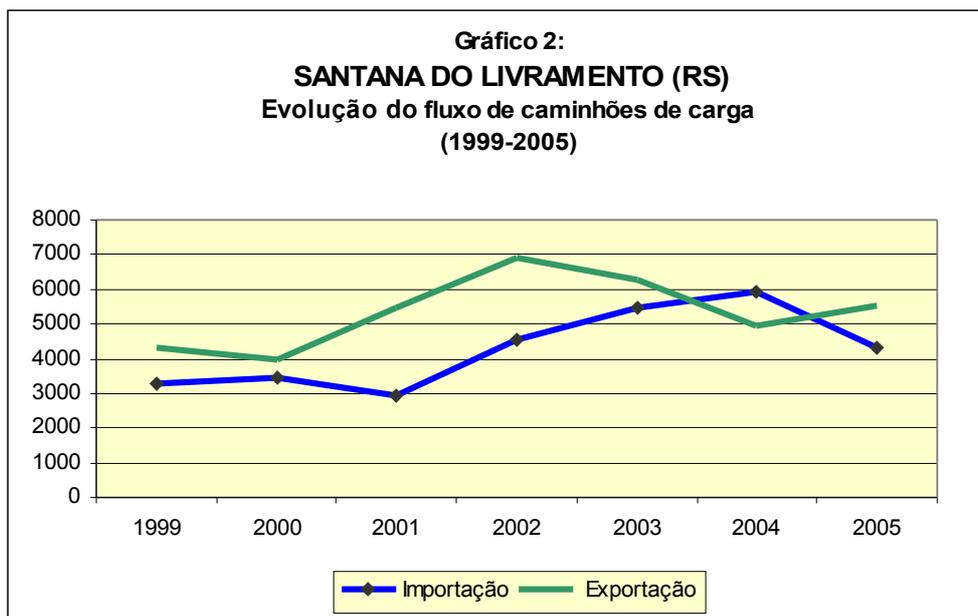
Complementando essa noção, é importante acrescentar que “a gênese de um lugar de comunicação pode estar ligada também às exigências de redes de produção que podem determinar o desenho da rede de circulação e transporte” (RIBEIRO, 2000:23).

Em relação aos fluxos oriundos de escalas distantes que atravessam as cidades limítrofes, caracterizando-as como de cidades de passagem que centralizam ainda a função de controle aduaneiro, observamos que as cidades de Uruguiana e Paso de los Libres passam os principais fluxos de importação e exportação entre Argentina, Chile e o Brasil. Notamos no **gráfico 1** (evolução dos fluxos de caminhões de carga em

Uruguaiana 1985-2004), que há um crescimento considerável, sobretudo do volume de exportações brasileiras a partir do ano de 1991, ano da assinatura do Tratado de Assunção e do início da implantação de algumas medidas, como a redução em quase 50% das tarifas sobre os produtos comercializados intrabloco. A partir desse ano, visualizamos uma tendência de contínuo crescimento tanto nas importações como nas exportações. No entanto, no ano de 2001, a crise que assolou a Argentina e que afetou de maneira importante a sua relação com o Brasil, provavelmente foi umas das principais causas do decréscimo do fluxo de caminhões destinado à exportação de mercadorias brasileiras, quadro que parece ter sido revertido no ano de 2002.

Embora os dados para Sant`Ana do Livramento não estejam disponíveis para o mesmo período, podemos observar que seu volume de cargas é bem inferior ao de Uruguaiana. De acordo com dados da ABTI, é possível inferir que Livramento divida com outras cidades limítrofes da fronteira meridional os fluxos de mercadorias. Chuí, por exemplo, uma das menos expressivas cidades limítrofes da fronteira sul em relação ao tamanho urbano (cerca de 27.000 habitantes), apresentou, só no ano de 2003, um total de 22.083 caminhões (importação e exportação). Esse fluxo é feito através da BR-271, que permite a ligação direta e mais curta entre Pelotas e Rio Grande (no Rio Grande do Sul) e Montevideú.





Fonte: Associação Brasileira de Transporte Internacional – ABTI

Sobre o rebatimento local de tais fluxos apresentados, segundo um diagnóstico do município de Uruguaiiana, existem atualmente nessa cidade, entre filiais, representação e empresas locais, mais de 90 transportadoras operando no transporte internacional rodoviário de carga. A relação caminhão-vagão é uma realidade nesse tipo de transporte, principalmente no tocante do transporte intermodal, onde o vagão de trem se transforma em carreta para o caminhão e vice-versa. Outro tipo de atividade que aumentou com a retomada de crescimento de fluxos em 2003, foi a realizada por escritórios de despachos aduaneiros. Logo no primeiro trimestre de 2003, houve crescimento de mais de 60% de pessoas empregadas em relação ao mesmo período no ano anterior, reativando essa função após um período de recessão e fechamento desses escritórios (PUCRS, 2004).

É sabido que, devido ao grande fluxo de caminhões que passam pelos portos secos, é comum o atraso no processo de liberação ou desembaraço das mercadorias. Os caminhoneiros utilizam, portanto, serviços como os de lanchonetes móveis e ainda

serviços ligados à própria manutenção dos veículos de carga, também informais. Qualquer variação mais brusca desses fluxos pode influenciar diretamente alguns serviços a eles vinculados. É ainda importante considerar, que a tendência à quebra de algumas normas burocráticas quanto aos fluxos de bens, tendem a diminuir, cada vez mais, o tempo de permanência de caminhões nos portos secos.

Trata-se de fluxos internacionais que utilizam das cidades-gêmeas como lugar de passagem. Esses fluxos provocados por decisões tomadas a distância podem gerar um rebatimento local em função dos elementos técnicos engendrados nessas cidades, em função da utilização de mão-de-obra local vinculadas a atividades afins ou mesmo pela influência de novas normas sobre a regulação do limite internacional.

Como um indicador mais direto da importância do setor terciário, podemos utilizar um dado análogo ao Produto Interno Bruto, que permite a visualização da estrutura econômica por setor, possibilitando o reconhecimento dos setores que determinaram o desempenho do PIB, o Valor Adicionado Bruto<sup>11</sup> (PUCRS - diagnóstico, 2004).

Observamos na **tabela 2**, o percentual do VAB por setor, que evidencia a importância do setor terciário (serviços e comércio), superando o agropecuário e o industrial tanto em Uruguaiana como em Livramento. Há em Uruguaiana o predomínio do setor terciário, no entanto os setores se encontram mais equilibrados do que em Livramento, onde o setor industrial é pouco representativo e os setores de serviços e comércio somavam 67% do VAB no ano de 2002. No entanto o setor primário é bastante representativo em ambos os municípios.

**Tabela 2: Valor Adicionado Bruto por setores - 2002 (%)**

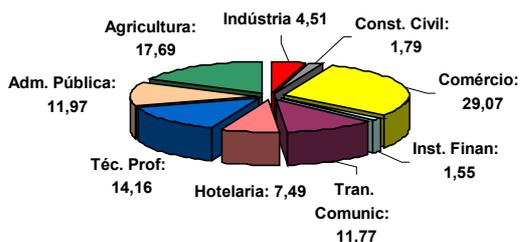
<b>Setores</b>	<b>Uruguaiana</b>	<b>Sant'Ana do Livramento</b>
Agropecuário	29	31
Industrial	21	2
Serviços	42	56
Comercial	8	11

Fonte: Fundação de Economia e Estatística – RS

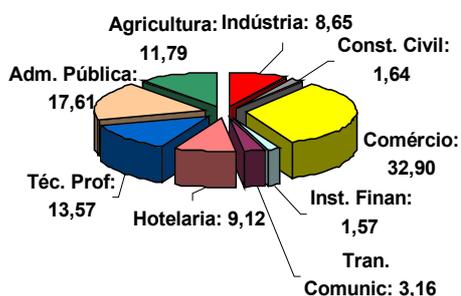
<sup>11</sup> Segundo o Diagnóstico Sócio Econômico de Uruguaiana (PUCRS, 2004), o VAB difere do PIB na medida que inclui um pequeno valor de serviços de intermediação financeira e exclui o saldo líquido de subsídios, apresentando uma diferença pouco significativa entre esses indicadores.

O peso dos setores da economia pode ser mensurado por uma apreciação da estrutura do mercado de trabalho dos municípios de Sant'Ana do Livramento e Uruguaiana. O grau de diversificação do mercado de trabalho formal apresenta uma relação direta com o tamanho populacional das cidades, o grau de urbanização municipal e a densidade rural. Um espectro mais diversificado de oportunidades ou com relevância das atividades comerciais tende a estar associado às maiores e às mais dinâmicas cidades. A centralidade em relação ao entorno, freqüentemente associada à nodalidade em relação às redes de circulação terrestre e / ou aérea mais também à industrialização, apresentam maior grau de diversificação de empregos no setor formal da economia.

**Gráfico 3 : URUGUAIANA (RS)**  
**Setores do emprego formal (%), 2001**



**Gráfico 4: SANTANA DO LIVRAMENTO**  
**Setores do emprego formal (%) 2001**



Fonte: RAIS 2001

No caso de Uruguaiana e Sant`Ana, essa importância dos setores de comércio e serviços tem forte vínculo com as características pretéritas vinculados ao inicial isolamento das mesmas e ainda com as interações locais, no que se referem à condição de cidades limítrofes, já que a variedade de relações transfronteiriças sempre foi uma característica marcante. Sobre o significado pretérito do desenvolvimento do setor terciário, Neiva Shäffer afirma que:

“As distâncias que separam esses centros e a escassez de meios de comunicação, bem como a precariedade dos transportes, características dessas áreas até épocas recentes, justificam a presença dos equipamentos relativamente significativos quanto a serviços e comércio nessas cidades”. (SHÄFFER, 1993: 20).

Uruguaiana e Livramento eram inicialmente cidades pouco articuladas aos lugares centrais e a sub região em que se inserem. Atualmente, possuem um caráter estratégico como verdadeiros lugares de comunicação e trânsito do ponto de vista do Mercosul em função dos consideráveis fluxos de bens em geral que as cruzam diariamente, fluxos movidos em sua grande maioria por origens e destinos distantes onde nenhum processo logístico mais avançado que caracterize uma agregação de valor aos bens em trânsito ocorra, ativando mais fortemente a economia da cidade. Parecem existir funções ligadas ao trânsito, aos despachos, a superação rápida das barreiras burocráticas, ao transporte em si (como companhias de transporte). Os bens materiais que passam pela cidade precisam, em sua maioria, ser reconhecidos em seu destino e origem e regularizados para que transitem de maneira dinâmica. Como nem sempre esse trânsito ocorre de maneira instantânea, alguns serviços oferecidos pela cidade possuem um papel importante, incrementando localmente o crescimento de alguns setores, como o de transporte, comércio e serviços em geral.

Nesse contexto, identificamos o setor de transporte e comunicação como de extrema relevância no que tange o emprego formal e a economia das cidades. Uruguaiana apresenta nesse setor uma fatia de 11,7% de sua população empregada formalmente, o que corresponde em números absolutos a 1.576 pessoas. As funções ligadas ao setor de transporte e comunicações incrementam de maneira considerável o

total de empregos no setor terciário, que em ambos os casos correspondem a mais de 60% da população empregada formalmente.

Nesse capítulo buscamos atrelar alguns elementos conceituais à dados e informações relativos as cidades-gêmeas estudadas. Suas funções diferenciadas em razão da posição geográfica excêntrica são brevemente expostas. Essas cidades marcam o contato e representam importantes nós da rede de transporte em um contexto de integração regional.

## **2. Interações, redes transacionais, políticas públicas e políticas de escalas**

### **2.1 – Redes e Interações espaciais: especificidades de segmentos fronteirios.**

Uma discussão acerca do conceito de rede torna-se fundamental nessa etapa do trabalho, sobretudo se considerarmos o mesmo como uma forma de organização. Interessam-nos, sobretudo as redes sociais e políticas, que engendram ações e decisões. É esse conceito que vai perpassar os conceitos subseqüentes, por seu vínculo direto com os demais, seja pela abrangência de elementos passíveis de organização e conexão, seja pelas suas aplicações e variações.

Lia Machado elucida que as redes,

“como forma efetiva e potencial de organização espacial, englobam tanto redes infra-estruturais ou logísticas, redes de comunicação à longa distância (telecomunicações), como ‘redes virtuais’, que referenciam projetos transacionais coletivos, caso das redes urbanas e das redes políticas” (MACHADO, 1995:86).

As interações espaciais podem ser realizadas a partir do contato entre duas ou mais partes disjuntivas que predisponham de uma organização em rede. As distâncias entre dois pontos, considerados aqui duas cidades não contíguas, por exemplo, não significam mais necessariamente uma separação, desde que existam meios de estabelecer contatos, a partir de uma base física mínima, infra-estrutural ou logística.

Lia Machado, amplia tal conceito afirmando que:

“Objetivamente, as interações (situadas em registros diversos – econômicos, sociais, políticos, institucionais, espaciais, étnico-culturais) estruturantes da dinâmica de um sistema regional são cada vez mais de tipo conectivo: redes de toda ordem podem articular, ‘verticalmente’, lugares, indivíduos, organizações, situados em níveis escalares distintos e, ‘horizontalmente’, pontos do território, sem que seja obedecida a restrição de contigüidade” (MACHADO, 1995:87).

Um conceito importante para a compreensão do papel das redes na atualidade é o conceito proposto por Castells em seu livro *A Sociedade em Rede*. Neste livro, Castells propõe a definição do conceito de *espaços-de-fluxos* em contraponto aos *espaços-dos-lugares*, onde o primeiro seria um novo processo espacial que está se tornando a manifestação espacial predominante do poder e função em nossas sociedades. Por definição:

“O espaço de fluxos é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos. Por fluxos, entendo as seqüências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade” (CASTELLS, 1999:436).

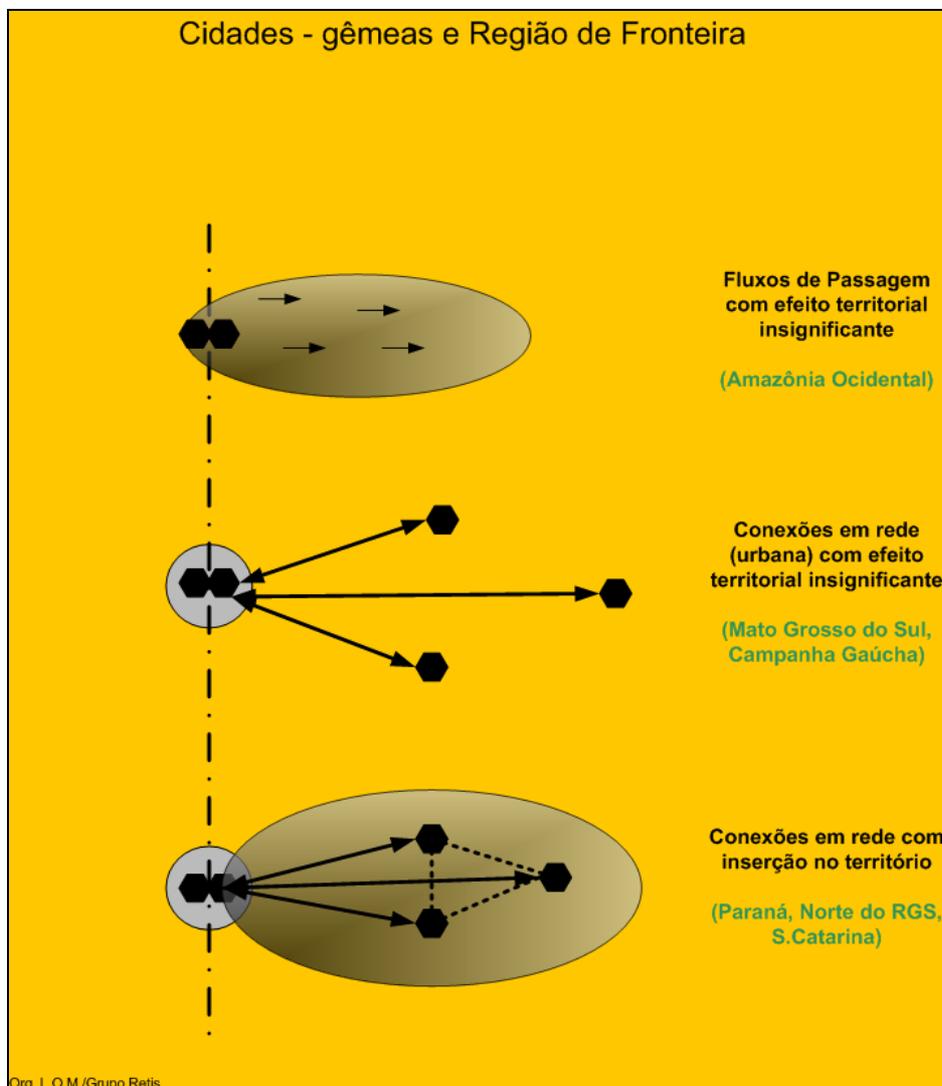
O grande valor desse conceito é a possibilidade de entendermos, a partir do reconhecimento das redes e determinados fluxos, como alguns processos ocorrem, sem que haja a influência direta de processos vinculados à contigüidade territorial, pelo fato desses processos serem regidos por um outro tipo de organização das ações.

Tal acepção condiz especificamente à sub-região da Campanha Gaúcha, estendendo-se também por todo o segmento da zona de fronteira analisada. Esse segmento caracteriza-se pela predominância da *economia de rede*, onde os centros urbanos encontram-se dispersos e desempenham atividades que não dependem

necessariamente de uma interação com o seu entorno. Esses centros sobrevivem das atividades que são forjadas no interior de cada lugar (economia urbana que se auto-sustenta através do espaço produtivo e reprodutivo urbano); das interações com outras cidades distantes.

O esquema dos possíveis tipos de conexões realizadas pelas cidades-gêmeas com a região (faixa) de fronteira organizado por Lia Machado (2006) ilustra melhor o que acabamos de apresentar e possibilita uma comparação exemplificada dos demais tipos de interação.

**Figura 1 – Cidades-Gêmeas e Região de Fronteira**



É importante dizer que não há aqui uma proposta de confrontar os conceitos de território e rede. Na verdade, a idéia é demonstrar as relações entre eles. Um possível embasamento teórico se encontra no livro de Claude Raffestin, a *Geografia do Poder*, pois ele introduz em um subcapítulo intitulado *O Sistema Territorial*, os três elementos constitutivos do mesmo: tessitura, nó e rede. Segundo o autor, estes seriam subconjuntos estruturais que sustentariam as práticas espaciais. Esses três elementos estão diretamente vinculados à ação de atores em sua gênese. Segundo ele:

“(...) toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma ‘produção territorial’ que faz intervir tessitura, nó e rede. É interessante destacar a esse respeito que nenhuma sociedade, por mais elementar que seja escapa a necessidade de organizar o campo operatório da sua ação”.(RAFFESTIN, 1980:150).

Se pensarmos na configuração de escalas do ponto de vista organizacional, sobretudo no que se refere aos Estados Nacionais em suas divisões e subdivisões de poderes, que objetivam sua organização e esfera inicial de influência, estamos próximos da noção de tessitura proposta por Claude Raffestin (1980), que seria um enquadramento de um poder, onde a escala da tessitura determinaria a escalas dos poderes, sendo essas de caráter variável de acordo o seu poder de intervenção.

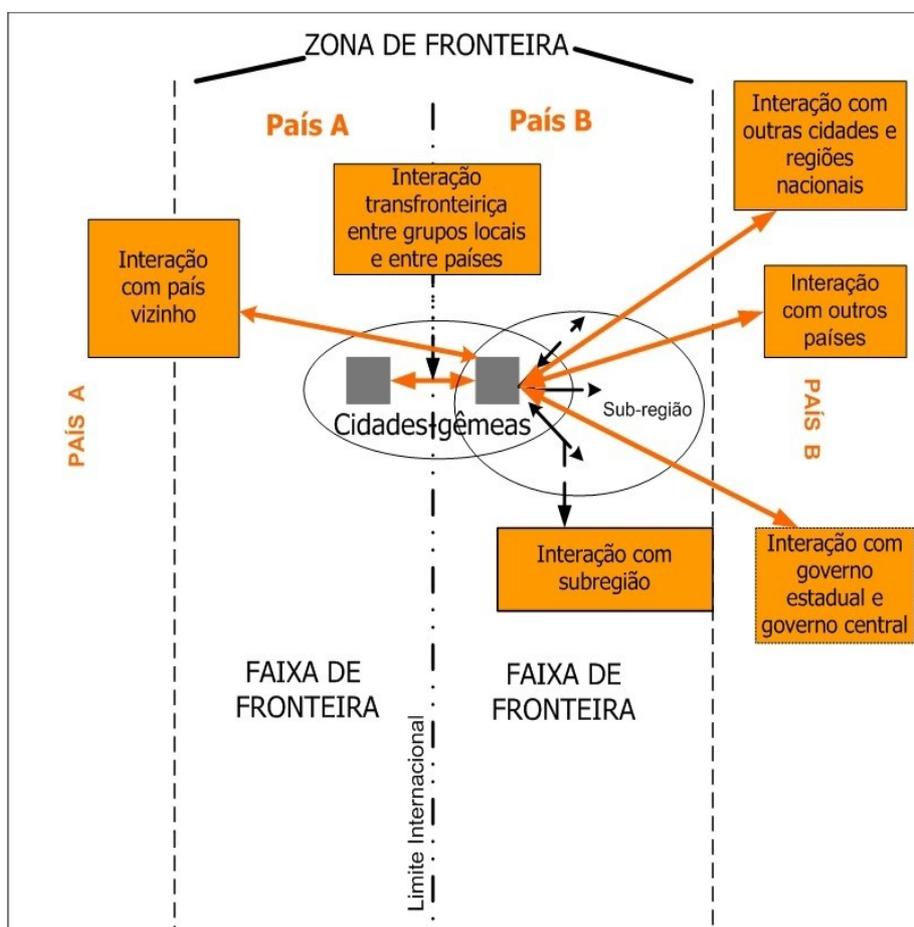
Creemos que não há nessa afirmação um sentido restritivo quanto à delimitação precisa de qualquer intervenção vinculada a uma esfera de poder e conseqüente às escalas vistas simplesmente como escalas de análises fixas e hierarquizadas, e sim uma necessidade de vislumbrar os limites mínimos das origens de algumas decisões políticas e econômicas. Nesse sentido, Raffestin (1993) complementa que:

“(...) as tessituras se superpõem, se cortam e se recortam sem cessar. (...) Todo projeto de um ator sintagmático se realiza em várias malhas ao mesmo tempo, mesmo quando ele nem suspeita disso. É até, com freqüência, uma fonte de restrições e contradições que desviam a sua ação. (RAFFESTIN, 1993:154)”.

Um outro modelo elaborado por Lia Machado mostra as possibilidades de interações das cidades-gêmeas com outras escalas, interações possibilitadas pela organização e utilização de redes de caráter variado, como o conceito utilizado elucidada.

Esse esquema justifica a discussão de alguns conceitos como os de zona e faixa de fronteira, de posição geográfica, tendo em vista a especificidade das cidades limítrofes, o de redes transacionais e materiais, visando os diferentes tipos de interação.

**Figura 2 - Modelo de Interações complexas: cidades-gêmeas**



Elaboração: Lia Osório Machado (2004)

A partir de um levantamento bibliográfico básico acerca do conceito de escala, adotamos uma perspectiva construtivista desse conceito, vinculada ao conceito de

*políticas de escala* trabalhado por diversos geógrafos políticos, que parte do pressuposto que qualquer escala é uma construção social. Há uma oposição entre uma visão tradicional que privilegia a análise das escalas como se estas fossem fixas, onde há uma supervalorização da escala nacional em detrimento das relações entre outras escalas possíveis. Segundo Helga Leitner (2004), em seu estudo sobre escalas transnacionais interurbanas na União Européia, essa perspectiva construtivista de escalas envolve, invariavelmente *uma reconstrução de relações políticas* e econômicas entre diferentes escalas de governo.

No âmbito desse projeto podemos identificar escalas construídas como possibilidade de definição de uma área de atuação, como exemplos, uma escala sub-regional representada pela Associação de Municípios da Fronteira Oeste, a própria escala supranacional relativa ao Mercosul e ainda a escala local transfronteiriça, que engloba duas cidades pertencentes a estados nacionais diferentes.

Quando definimos escalas de ação e do resultado, não há um foco em uma ordem hierárquica de escalas fixas, mas uma tentativa de definição dos poderes que as representam, da maneira como as representam e das relações que estes estabelecem com outras escalas. Essa tentativa de organização não privilegia o conceito de território sempre bastante atrelado à noção de escala, mas parte da idéia de uma relação entre território e rede.

Segundo Leitner (2004), as redes e as configurações escalares constituem mutuamente umas as outras de maneira complexa. As redes ajudam a construir e disputar escalas e a (re)configurar relações escalares. Da mesma forma, estruturas escalares constroem e disputam redes. Muitas transformações políticas têm ocorrido a partir de conexões espaciais através de redes, onde esse tipo de organização vem assumindo uma vasta importância como forma de governo e resistência.

Um trabalho de extrema relevância nesse sentido é o de Kevin Cox (1998) que valoriza a formação de redes a nível local frente à visão de escalas como formas fixas limitadas somente à atuação política dos Estados. Segundo o autor, uma série de jurisdições políticas existem, mas seu atual significado para as *políticas de escala* é questionável. A metáfora mais adequada à compreensão da espacialidade da escala atualmente não é a de área e sim a de rede.

Em seu estudo sobre a problemática das interações espaciais, mais especificamente sobre os modelos de interação gravitacionais, Giuseppe Pini (1983) salienta que o foco na análise das interações, correntes desde 1950, surgiu em consonância com o aumento quantitativo e qualitativo dos meios de comunicação e transporte, com a integração e coesão de economias modernas, com a supressão de barreiras políticas e econômicas e conseqüentemente dos fluxos que modificam a configuração do mercado de trabalho, dos movimentos migratórios, dos mercados de capitais e da difusão de inovações entre territórios que possuem inter-relações funcionais.

Os elementos citados possibilitam uma prática interativa entre formas espaciais diferenciadas e qualificadas pelas localizações, especializações e infra-estruturas que justificarão as transações e toda intencionalidade política e econômica envolvida. Na análise das interações, são os diferentes fluxos os elementos identificadores das modalidades, da gênese e da intensidade das interações.

Em relação ao espaço como determinante e como base das interações, Pini discute alguns elementos importantes:

“As causas das interações não têm necessariamente uma dimensão espacial (...); em compensação, a realização das interações tem suas repercussões espaciais: sobre os territórios pela rede de transporte ou de transferência que asseguram a interação, sobre a viabilidade e localização de certas atividades, sobre o desenvolvimento econômico dos territórios, etc. A interação tem uma base espacial porque as unidades em relação têm uma localização e uma situação, as distâncias que as separam e suas qualidades sócio-econômicas que modulam a intensidade e freqüência das relações; por outro lado, a direção e a intensidade das interações são reveladoras de hierarquias, complementaridades ou disparidades espaciais e das influências de certas unidades territoriais sobre outras.” (PINI, 1983:541 e 542)

No livro *Mondes Nouveaux* organizado por Brunet (1995) é tratada a questão da auto-correlação espacial que postula que dois lugares têm mais chance de apresentarem as mesmas características e uma dependência estatística se estes forem próximos, o que em geral, cria uma influência recíproca, que pode formar um sistema local. Não se trata de uma regra, já que existem lugares próximos e com similaridades estatísticas que não se relacionam, dependem ou se influenciam diretamente. Um dos fatores que podem criar esse distanciamento relacional são as rupturas entre esses espaços, pois o meio é modificado, e sua capacidade de influência recíproca é favorecida ou anulada pelo pertencimento a dois sistemas distintos, ainda que existam características similares e contigüidade espacial. Como fator de ruptura, podemos considerar os limites internacionais.

A existência dessa ruptura será evidenciada principalmente se vislumbrarmos uma diferenciação dos territórios. Essa assimetria pode ser política, institucional, econômica, cultural e ainda figurar no estabelecimento de uma hierarquização das relações transfronteiriças.

Em relação aos fluxos e sua motivação, Pini (1995) postula que estes *resultam* da especialização das estruturas sócio-econômicas e da inegável dotação de territórios; a especialização pode significar complementaridade logo que a troca tem lugar. De fato, a especialização não implica necessariamente trocas entre territórios porque, mesmo que a possibilidade de transporte ou transferência exista, é necessário que a produção ou dotação dos territórios satisfaçam as necessidades procedentes do outro território, que a descontinuidade espacial separando os dois territórios seja vencida.”

Em se tratando de uma discussão acerca das interações espaciais, mais do que uma discussão sobre a fricção da distância (*distance decay*) como limitador/propulsor de interações possíveis, consideramos, no caso transfronteiriço local, a presença do limite internacional que divide os territórios, cria uma ruptura e possui uma série de funções atribuídas, como um fator determinante nas interações entre as cidades. Suas atribuições fazem com que as ‘distâncias’ sejam menos físicas e materiais e mais ligadas aos fatores limitantes e produtores de interações criadas em outras escalas, como a regional, nacional e internacional.

Tais atributos são, em geral, materializados nas cidades-gêmeas referem-se ao recaimento de normas institucionais em geral, sob o poder dos governos centrais dos Estados (mesmo que poderes políticos de outras esferas tenham influência sobre as decisões). Entre as normas mais influentes estão a legislação, o sistema de controle e segurança de cada estado nacional. Essas influirão, permitindo ou limitando o regime de fluxos de bens, os movimentos pendulares, os regimes de trabalho, as migrações e incidirão também sobre as leis ambientais e mesmo sobre a militarização desses espaços. A simples presença de órgãos representativos do poder nacional como a aduana e a receita federal e órgãos correspondentes dos países vizinhos, bem como a existência de postos militares na fronteira e a avaliação de suas ações efetivas nesses espaços são bons exemplos materiais e indicativos do poder de tais normas que influenciaram na gênese, na freqüência e na modulação dos diferentes fluxos transfronteiriços formais e informais.

Sobre as assimetrias e a função comercial relevante das cidades-gêmeas, Cuisinier-Raynal afirma que:

“As trocas fronteiriças giram, essencialmente, nesse caso, em torno de transações. As sociedades locais tendem a se especializar, a se converter em sociedades mercantis: formação de verdadeiros sindicatos cambistas (ambulantes que trocam moeda estrangeira), de *trans-borders*, promovedores da imobiliária hoteleira, irrupção de lojas de todos os gêneros, etc. (...) Os fluxos que se desenvolvem e se acentuam à vontade dos acordos comerciais ou das desvalorizações monetárias que arrastam um desenvolvimento lembrado desigual das zonas de fronteira contíguas. De sorte que esse tipo de sinapse é freqüentemente o foco de assimetrias espaciais.” (CUISINIER-RAYNAL, 2001: 219)

Em geral, os fluxos que atravessam o limite internacional em decorrência de demandas centrais - como o fluxo de importações e exportações em curva ascendente nos países integrantes do Mercosul - utilizam dessas cidades como centros logísticos mas em maioria como pontos de passagem que ainda centralizam algum tipo de controle aduaneiro. Um outro exemplo é um fluxo de turistas em época do ano específicas que

somente passam pelo limite sem nem mesmo descerem de seus carros. Esses não são fluxos originados localmente, mas podem ocasionar algum rebatimento nessas cidades, beneficiando setores legais ou mesmo ilegais.

A densidade institucional em cidades-gêmeas e a avaliação do Estado da cidade limítrofe como estratégica, as características físicas do segmento, a acessibilidade, as práticas de interação entre as cidades, a presença de infra-estrutura que promova a possibilidade maior de trocas etc. são alguns dos elementos que foram analisados para a criação de uma tipologia que permita classificar as cidades gêmeas ao longo do limite internacional brasileiro.

Nesse sentido, um dos objetivos do relatório *Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira* (Grupo Retis, 2004)<sup>12</sup> foi a busca de padrões que permitissem a identificação de uma tipologia das interações transfronteiriças entre cidades-gêmeas ao longo do limite internacional brasileiro, na tentativa de reconhecer assimetrias e simetrias que servissem como base para um possível programa de faixa de fronteira voltado para as mesmas. A partir do modelo proposto por Arnaud Cuisinier-Raynal para a linha de fronteira do Peru, foi elaborado uma nova proposta que aliasse as características das interações na linha de fronteira e nas cidades-gêmeas. Cinco situações, que representam tipos e graus de interação diferenciados e não excludentes foram encontrados, a saber: *margem*, *zonas-tampão*, *frente*, *capilar* e *sinapse*.

Entre os cinco tipos, o que mais se adequou às cidades-gêmeas estudadas foi o *sináptico*, por ser o nível mais complexo, marcado por uma densidade maior de interações. O par Sant'Ana do Livramento/Rivera foi classificado como *sinapse espontânea estrutural*, enquanto Uruguaiana/Paso de Los Libres se enquadrou no modelo de *sinapse promovida* estrutural. A categoria comum às cidades limítrofes brasileiras em suas interações com as cidades adjacentes e que aparece vinculado ao tipo *sináptico* é a de interações estruturais. São explicadas pela presença de interações contínuas marcadas por fluxos transfronteiriços intensos vinculados a elementos como trabalho, terra e recursos naturais, capital, serviços de consumo coletivo e ainda às articulações promovidas pelos governos centrais.

---

<sup>12</sup> Esse relatório encontra-se disponível no site: <http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira>

Um dos fatores que explicam o modelo *sináptico* é o papel fundamental do Estado no que tange a existência e incremento de interações transfronteiriças, já que estes atuam como principais atores na construção de infra-estrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação, principalmente de dinâmicas mercantis (Grupo Retis, 2005).

A diferenciação entre as cidades nas categorias promovida e espontânea se justifica em função da interação entre Uruguaiana/Paso de Los Libres ter sido promovida de maneira mais intensa a partir da construção da ponte internacional. O mesmo tipo de intervenção não foi necessário no par Livramento/Rivera, pela fronteira seca que permite o contato direto entre as mesmas.

De fato, os segmentos fronteiriços mais dinâmicos ao longo do limite internacional brasileiro, em geral classificados como sinápticos, são aqueles onde as diferenças são as grandes motivadoras das interações locais transfronteiriças, sejam essas em relação à especialização produtiva, à ofertas de produtos mais baratos de um lado ou de outro da linha muitas vezes determinados função do câmbio, em função da possibilidade da evasão fiscal ou mesmo de um controle parco de determinados fluxos ilegais,

O que se há de notar é a grande influência das decisões estatais sobre a dinâmica dessas cidades-gêmeas. Os locais que marcam o início/fim dos territórios nacionais são os que mais percebem as possibilidades de contato, as possibilidades de conflito, os diferentes mecanismos de identificação (ou de negação) com as nações ali representadas e reguladas pela presença do limite internacional e todo aparato institucional que a sua presença pode promover. Junto com as normas nacionais mais arraigadas, operam normas novas que variam tanto quanto as estratégias locais frente aos quadros de crise geral ou setorial, a partir das possibilidades de transgressão das mesmas normas ou mesmo de meios locais instituídos formalmente.

## 2.2 – Escalas de ação , Escala do Resultado e Políticas públicas

Tendo em vista anteriormente o conceito de políticas de escala, é importante tratarmos de duas categorias de extrema valia, pois podem enriquecer e esclarecer um ponto importante: a escala política das decisões/ações e a escala do resultado das mesmas, principalmente no que tange a superposição de ações. São os conceitos de escala de ação e escala do resultado, propostos por Milton Santos originalmente no livro *Le Métier de géographe em Pays Sous – Développé* e retomadas no livro *A Natureza do Espaço*. Como distinção inicial ele propõe:

“A noção de escala se aplica aos eventos segundo duas acepções. A primeira é a escala de ‘origem’ das variáveis envolvidas na produção do evento. A segunda é a escala do seu impacto, de sua realização”.(SANTOS, 1996:152).

São pontos enriquecedores nesses conceitos a delimitação da escala correspondente a quem produz a ação e a escala que efetivamente sofre os resultados, e ainda como esses resultados podem ser variados a partir do reconhecimento da superposição de eventos e mesmo da difícil mensuração da escala de abrangência de determinada ação. Segundo Milton Santos,

“os eventos históricos não se dão isoladamente. Esse não isolamento se traduz por dois tipos de solidariedade. O primeiro tem como base a origem do evento, sua causa eficiente cuja incidência se faz, ao mesmo tempo, em diversos lugares, próximos ou longínquos. (...) Outro tipo de solidariedade tem como base o lugar da objetivação do evento, sua própria geografização. Aqui os diversos eventos concomitantes são solidários porque estão superpostos, ocorrendo numa área comum”.(SANTOS, 1996.p.152).

Mais adiante esse autor nos mostra que mais do que uma superposição, o que ocorre é uma combinação de eventos singulares dando origem a outro evento,

caracterizado por outro resultado que pode ser materializado espacialmente. (SANTOS, 1996).

O reconhecimento de eventos que ocorreram em um mesmo período, sendo eles resultantes de decisões tomadas em múltiplas escalas ou mesmo em escala local, permitirá a compreensão das dinâmicas sociais, políticas e econômicas que caracterizam as cidades limítrofes estudadas. A definição desses eventos e seus efeitos permitirá uma avaliação da suscetibilidade dessas cidades a crises, ou mesmo poderá revelar estratégias forjadas localmente frente à variação conjuntural que estas sofrem, por estarem vinculadas a redes transacionais tão diferenciadas.

É possível o reconhecimento de algumas escalas de ação, considerando o caso específico, que sirvam como ponto de partida metodológico para a organização desses eventos sentidos a nível local, a partir da escala de origem e do reconhecimento do poder decisório, de maneira geral, atrelado a ela. Ainda que nem todas sejam expostas na ocasião da análise das cidades-gêmeas (capítulo 3) é importante demonstrá-las como possibilidades, permitindo assim uma exposição maior das possíveis interações espaciais.

São possíveis escalas de ação/decisão:

a) Internacionais – englobam desde acordos supranacionais quanto acordos binacionais de iniciativa dos governos centrais dos países envolvidos. Temos como exemplo o Mercosul e as suas diferentes normas, exceções, medidas, decididas muitas vezes com o conjunto de países e outras de forma bilateral. Como vimos de maneira introdutória, as políticas vinculadas ao Mercosul podem exercer influência sobre as dinâmicas das cidades estudadas.

b) Nacionais – tratam-se das políticas-econômicas nacionais que definem, por exemplo, alterações cambiais e programas de governo oriundos de diferentes ministérios. Um exemplo específico é o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira realizado pela Secretaria de Programas Regionais, no âmbito do Ministério de Integração Nacional. A escala nacional prioriza as normas e decisões tomadas no âmbito do governo brasileiro sem, no entanto, negligenciar as principais ações dos

governos da Argentina e do Uruguai, na medida em que estas recaiam sobre as cidades limítrofes em questão.

c) Regionais – são órgãos regionais que podem englobar, por exemplo, os estados pertencentes à região sul do Brasil. Como exemplo de órgãos de atuação, temos o Conselho de Desenvolvimento de Integração Sul (CODESUL) que corresponde a um convênio entre os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. Medidas regionais tomadas nos países limítrofes também são englobadas.

d) Estaduais – constituem ações políticas desenvolvidas no âmbito do governo do Estado do Rio Grande do Sul, da província de Corrientes e do Departamento de Rivera (unidades político administrativas que mais se aproximam do que consideramos Estado no Brasil). Como um exemplo temos a divisão do Estado do Rio Grande do Sul em COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

e) Sub-regionais: representam as associações de municípios, formados a partir do reconhecimento de uma sub-região. A escala sub-regional pode ser exemplificada pela Associação de Municípios da Fronteira Oeste (AMFRO), formada pelos municípios de: Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manuel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Sant'Ana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana, exatamente correspondentes a COREDE Fronteira Oeste.

f) Locais – são as ações definidas pelo poder local. As ações locais, públicas ou privadas, representarão a escala local de ação, considerada como a escala de resultado onde tentamos visualizar a influência das ações nas demais escalas citadas, no caso das brasileiras Uruguaiana e Sant'Ana do Livramento.

g) Transfronteiriças locais – ações definidas pelos poderes locais das cidades-gêmeas. Como exemplo, temos os Comitês de Fronteira presididos pelos cônsules, eventualmente organizados nas duas cidades-gêmeas, e que reúnem várias associações locais, prefeituras, intendência e etc.

h) Mistas – reúnem tipos diferenciados de agentes e ações representativos de escalas distintas. A atuação conjunta do Conselho de Desenvolvimento do Sul (CODESUL) e da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA LITORAL).

Esse esboço de escalas de ação/decisão, pensadas a partir da sua origem, é um primeiro esforço de organização para o estudo aprofundado das localidades limítrofes fortemente marcadas pela vulnerabilidade frente a políticas tanto nacionais (em suas diferentes escalas) como supranacionais e ainda a decisões dos países vizinhos (Argentina e Uruguai) que atingindo as cidades contíguas às brasileiras, podem afetar as últimas, justamente pelas práticas de interações transfronteiriças.

Reconhecer a organização do sistema político seria um primeiro passo para a sistematização de políticas públicas, através inicialmente da veiculação de informações que proporcionassem o conhecimento dos diferentes atores sobre o contexto sócio-espacial dos lugares sobre os quais se quer inferir e mesmo sobre todas as redes transacionais que podem estar envolvidas em qualquer ação, não importando a escala em que a decisão é tomada.

Entre a política de segurança nacional à idéia atual de porosidade da fronteira frente à ‘integração’ no âmbito dos blocos econômicos, processos interativos já foram realizados, muitos ciclos conjunturais de beneficiamento ora de uma cidade ora de outra ocorreram, dando margem à criação de estratégias de sobrevivência nas cidades limítrofes, pois elas são originalmente marcadas por uma relação de interdependência.

No entanto, esse aparente embate das necessidades locais e das políticas oriundas de múltiplas escalas acaba produzindo entraves no atendimento das demandas locais dessas cidades, como bem sintetizou Gladys Bentancor tratando mais especificamente do Mercosul e de suas medidas:

“Quando analisamos um projeto de integração pensado desde a área de fronteira, temos que levar em conta o que podemos chamar ‘as bases teóricas’ e as realidades fronteiriças. Não que estas não possam entrar em harmonia, mas devemos partir da análise paralela das mesmas, porque em geral os projetos de integração e desenvolvimento são pensados, concebidos e

legislados à distância, onde as fronteiras são ‘cantos afastados do território’” (Bentancor, 1996: 49).

Há um problema a ser levantado referente à autonomia das cidades limítrofes frente à centralização de decisões na esfera federal. Para que cidades-gêmeas realizem políticas públicas conjuntamente e formalmente (sem contar os possíveis embates locais entre os atores) é preciso, de uma maneira geral, o consentimento dos governos centrais, onde questões próprias a várias escalas de decisão emergem, como a que se refere à segurança nacional, ao processo de integração relacionado ao Mercosul, aos interesses regionais e estaduais, entre outros.

Cabe aqui conceituar políticas públicas sob um ponto de vista bem geral, tendo como base o cientista político americano Thomas Dye, que nos diz que “*política pública é tudo que o governo decide fazer ou não*” (DYE, 1981.p.1). Esse autor salienta que o tema política pública nunca foi o foco de estudos na tradicional ciência política e nem mesmo na chamada moderna ciência política “comportamental”, onde a primeira descreveria as instituições em que as políticas públicas seriam formuladas e a seguinte descreveria somente os processos pelos quais as políticas públicas são determinadas, onde ambas pecariam por não estabelecer ligações com os conteúdos das políticas públicas, por não se focalizarem na descrição e explicação das causas e conseqüências da atividade governamental, posição metodológica que o autor parece defender como mais relevante.

É sabido que existem muitos cientistas políticos envolvidos com a conceituação de políticas públicas. No entanto, a referida discussão sobre políticas públicas, tendo em vista a existência de uma corrente francesa e outra americana, não compõe o temário privilegiado na dissertação, já que não se trata de um estudo da gênese das políticas públicas e seu vínculo com as noções de Estado e Governo, mas a busca de entendimento das chamadas dimensões da política pública. Segundo Klaus Frey (1997) existem: a dimensão da *policy*, ou seja, a dimensão material que se refere à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, (que pode ser enfatizada pela sua abordagem mais empírica à medida que há o estudo dos efeitos das políticas); a dimensão ‘*polity*’, vinculada à dimensão

institucional; e a dimensão *'politics'* vinculada à dimensão processual das políticas públicas.

Um outro conceito elucidado pelo referido autor é o de *'Policy networks'*, que é entendido como as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo quanto do legislativo, e ainda da sociedade<sup>13</sup> na gênese e na implementação de uma determinada *'policy'*. Esse conceito traz a idéia de uma organização em rede e a promoção de um quadro de interação entre diferentes níveis políticos-administrativos e também da sociedade civil no processo de criação e implantação de políticas públicas.

É um conceito que vai diferir de um padrão verticalizado de decisões a nível nacional, extremamente marcados pela generalidade, onde as políticas não possuem caráter diferenciado que variem de acordo com as necessidades locais ou ainda possuem somente uma destinação funcional/setorial, independentemente dos demais setores ligados direta ou indiretamente a tal setor alvo de políticas. Já a *"policy network"* postula por um padrão descentralizado, onde haja a interação desses agentes no processo de discussão de determinada demanda, bem como na sua execução, onde funções são delegadas a diferentes órgãos e atores. Para isso, posteriormente realiza-se a chamada *"network analysis"*, que consiste no mapeamento dos agentes sociais relevantes para as ações e objetivos, a partir de um consenso no que se refere aos interesses desses agentes. (MACEDO, 1999)

Considerando que há uma série de medidas decididas pelo governo central que recaem sobre as cidades gêmeas relacionadas a funções de controle, funções legais e funções fiscais, devemos ainda mencionar que no caso de promover políticas integradas em segmentos fronteiriços há uma duplicação de atores e uma amplificação das demandas. Estabelecer, por exemplo, uma linha conjunta de ônibus que circule nas duas cidades em contato, requer o envolvimento tanto de autoridades locais como as secretarias de transportes, acordos com as empresas de ônibus locais, bem como órgãos do governo central que autorizem o trânsito livre de passageiros internacionais em cada cidade.

Ainda que existam reuniões envolvendo tais atores, como as realizadas pelos Comitês de Fronteira, em geral estimulados pelos estados em seus projetos conjuntos de

---

<sup>13</sup> Entre os atores: Estado nacional, administrações públicas locais e ou/regionais, empresas, agentes sociais locais, ONGs, e entidades supranacionais de integração econômica.

integração e presididos pelos cônsules representantes do estado nacional vizinho nas cidades-gêmeas, a maioria dos atores reunidos não detêm poder de execução de políticas. Assim, fazem dessas reuniões ocasiões onde as diferentes idéias e demandas são colocadas em discussão, tentando definir as mais importantes e mais convergentes, para que estas sejam direcionadas a outras esferas de poder, como a nacional ou mesmo (ainda que em menor proporção) estadual/provincial.

Segundo Macedo (1999:74), no Brasil imperam uma série de dificuldades que atravancam qualquer iniciativa que pretenda instituir políticas públicas sob o escopo da *'policy network'*. Entre elas estão a inorganicidade de amplos segmentos sociais, a profusão de interesses específicos muitas vezes conflitantes em função da heterogeneidade entre os setores e dentro deles, segmentos e divisões político-administrativas brasileiras, defasagem institucional das diferentes organizações, as distorções dos mecanismos de representação político-parlamentar e seus reflexos no delineamento do arcabouço constitucional e nos processos de formulação de políticas públicas (orientação, formas de operacionalização, etc.); a herança institucional de um padrão de planejamento e operacionalização de políticas públicas com traços fortemente autoritários e excessivamente fragmentado em âmbito setorial; a fragilidade das instâncias de coordenação e controle do Estado; os problemas de financiamento do setor público e do seu poder de ordenar estrategicamente as atividades econômicas, setorial e espacialmente.

É importante citar que após resultado do Relatório *Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira (2004)*, o Ministério de Integração Nacional, seguindo a orientação do comitê executivo da Câmara de políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento regional, priorizou o desenvolvimento integrado das cidades-gêmeas em sua primeira etapa, em função da articulação direta das cidades limítrofes escolhidas. Cinco cidades-gêmeas foram escolhidas, a saber (Tabatinga (AM) – Leticia (Colômbia); Ponta Porá (MS) – Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (SC) – Barracão (PR) – Bernardo de Irigoyen (Argentina); Uruguaiana (RS) – Paso de Los Libres (Argentina); Sant'Ana do Livramento (RS) – Rivera (Uruguai).

Segundo informações disponíveis no site<sup>14</sup> do Ministério de Integração Nacional (2006), as principais linhas de ações assim se resumem:

- *Dinamização Econômica*: estruturação e estímulo a arranjos produtivos locais (APLs) transfronteiriços e a atividades econômicas sustentáveis, extensão tecnológica e agricultura familiar.
- *Infra-Estrutura Econômica*: transporte, energia e telecomunicações.
- *Infra-Estrutura Social*: comunicações e inclusão digital, saúde, educação bilíngüe, inclusão de grupos sociais específicos, projeto Rondon, infra-estrutura urbana e rural, infra-estrutura hídrica e de saneamento, ampliação de áreas da reforma agrária, preservação ambiental.
- *Organização Social e Institucional*: comitês fronteiriços, planos diretores, justiça e cidadania básica, ações integradas em defesa civil e meteorologia, regularização fundiária, segurança, difusão de informações sócio-econômicas.

Para a realização de políticas destinadas às cidades-gêmeas priorizadas, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Programas Regionais, coordena um Grupo de Trabalho Interministerial gerido pela Casa Civil da Presidência da República, que concentra ações transversais de 21 Ministérios e Secretarias Especiais que participam do esforço do Governo Federal para intervenção transversal no território e para a compatibilização das demandas prioritárias identificadas junto aos atores locais.

A iniciativa de criar um GTI voltado para ao Planejamento Regional vincula-se à percepção de que uma missão maior da Câmara é o fornecimento de uma dimensão regional e territorial para o conjunto das ações do Governo Federal. Cabe ao GTI analisar e propor diretrizes para a orientação do conjunto dos investimentos governamentais, via orçamento ou crédito, em infra-estrutura, desenvolvimento agrícola e industrial, na área social, urbana, de ciência e tecnologia, educação e demais áreas de intervenção e indução estatal, tudo planejado regionalmente. (Ministério de Integração Nacional, 2006)

A proposta de integrar diferentes Ministérios, visando a resolução de projetos que toquem os encargos de cada um em suas relações com os demais é uma proposta

<sup>14</sup> [http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades\\_gemeas.asp](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades_gemeas.asp)

bastante avançada mesmo que a princípio institua-se uma rede ministerial (ou seja, instituída a nível nacional) que forma o GTI, já tenta desarticular barreiras burocráticas setoriais, e forma um órgão que poderá dialogar (como parece ser o objetivo) com a população local, ainda que as políticas que dependem de aceite e participação dos países vizinhos, possam apresentar problemas. Essa parece uma proposta que visa resolução dos entraves vinculados às normas e superposições dos encargos ministeriais que atravancam a execução de políticas também no que se refere aos segmentos fronteiriços. Um pouco distante da idéia mais integradora da ‘policy network’, esses parecem ser primeiros passos cujos resultados ainda não podem ser mensurados.

### **3 – Interações transfronteiriças, fluxos e políticas públicas nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento – Rivera e Uruguaiana -Paso de Los Libres**

Esse capítulo trata dos principais fluxos transfronteiriços que caracterizam as interações existentes nas cidades-gêmeas estudadas. Políticas públicas produzem efeitos sobre tais fluxos e justificam a especificidade dessas cidades como nós de redes transacionais vinculados à diferentes escalas de ação, como lugares de passagem e como zona de real contato entre sistemas distintos. Buscaremos reconhecer alguns efeitos locais de políticas públicas e das ações localmente engendradas sobre os fluxos transfronteiriços mais dinâmicos, tendo como base, principalmente, as informações e dados coletados de trabalho de campo.

#### **3.1 – Sobre o trabalho de campo, dados coletados, informações e metodologia.**

Antes de iniciarmos esse capítulo é importante mencionarmos algumas questões acerca da pesquisa de campo que influíram na metodologia desenvolvida. Em ocasião de trabalho de campo sentimos grande dificuldade de obtenção de dados nos diferentes órgãos visitados. Foram eles, a Intendência de Rivera e suas secretarias de Planejamento, Meio ambiente e Cultura e a Prefeitura de Sant’Ana do Livramento e suas secretarias de Planejamento e Cultura. Também foram realizadas visitas à aduana uruguaia e à Receita Federal brasileira, à Associação de artesãos, à Associação de Comerciantes do *Free shop* e à Associação de ambulantes em Rivera e Livramento.

Já em Uruguaiana visitamos a Prefeitura e diferentes secretarias, concentrando-nos na Secretaria de Indústria e Comércio, a partir da qual foi marcado uma reunião com representantes de diferentes Associações comerciais da cidade. Entrevistamos o Cônsul Argentino em Uruguaiana, que nos forneceu as atas dos Comitês de Fronteira e outros documentos relacionados, estabelecemos contato com a Associação de ambulantes, fizemos uma visita monitorada ao Porto Seco da cidade, além de conseguirmos uma entrevista com o representante estadual da Associação Brasileira de Transporte Internacional. No final do trabalho fomos a Polícia Federal, que nos

forneceu dados sobre a entrada e saída de estrangeiros em Uruguaiana. Em Libres concentramos nossas entrevistas nas diferentes secretarias da Intendência municipal.

A maioria dos dados solicitados a essas instituições encontrava-se desorganizada ou ausente, tornando impossível o acesso e/ou consulta aos mesmos. A estratégia adotada foi a de avaliar informações retiradas das entrevistas, elucidativas, e que apontaram para aspectos visualizáveis no trabalho de campo.

Sobre a avaliação de informações qualitativas, concordamos com o posicionamento de Gladys Bentancor que afirma que:

“não é suficiente atentar para o que as pessoas dizem, porque frente a diversidade dos atores, nos encontramos com uma série de opiniões fragmentadas e as vezes contraditórias, a pesar de se referirem a mesma idéia, sendo necessário contrastar esses discursos com as práticas, não como coisas opostas , mas como pistas diferentes e complementarias para a compreensão do significado”. (Bentancor, 2002: 34 )

A referida autora participou do trabalho de campo realizado em agosto de 2005, contribuindo bastante em toda a sua duração. Sua dissertação de mestrado, que teve como tema as cidades-gêmeas de Livramento e Rivera, serviu como suporte para a confirmação de inúmeras hipóteses e discursos, levando em conta seu rigor científico e a experiência adquirida de uma uruguaia que reside atualmente em Livramento. Uma outra pesquisadora, Adriana Dorfman, foi convidada a participar do trabalho de campo, por realizar um pesquisa sobre literatura e contrabando, contribuindo igualmente para o andamento da pesquisa de campo.

## **3.2 - As cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera**

### **3.2.1 - Migração, Mobilidade e características sócio-culturais em Sant’Ana do Livramento – Rivera.**

As cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento - Rivera, são as que mais apresentam indicadores de um alto nível de interação em todo o segmento Brasil-Uruguai, devido a sua condição de fronteira seca e também a condições históricas pretéritas, marcadas por fluxos constantes e um real aproveitamento da existência do limite como fator de interação e não de separação ante a presença de dois sistemas nacionais distintos.

A conformação urbana gerada pelo potencial nucleador do limite, propiciou a coincidência quase simétrica das principais ruas de ambas as cidades. O limite internacional que se estende por 102Km<sup>2</sup> marca o fim/início de dois estados, além da área central de uma conurbação de cerca de 150.000 habitantes sem que houvesse planejamento institucional para tal. A sustentação dessas cidades-gêmeas foi e continua sendo proporcionada pelas possibilidades de interação, sejam estas legais e decorrentes de decisões estatais ou mesmo informais e ilegais forjadas pela população local.

Sobre as escalas envolvidas na gênese desses segmentos e as práticas existentes até a atualidade Gladys Bentancor e Adriana Dorfman elucidam que

“Na fronteira do Brasil com o Uruguai as escalas geográficas precipitam-se, isto é, os estados-nação fazem-se ostensivamente presentes, simultaneamente à experiência cidadã, cotidiana, reforçando a identificação com mais de uma escala. Dentro desse processo, o regionalismo da fronteira ganha destaque. Apontam-se raízes históricas para a forte interação contemporânea, ligadas ao passado comum como charqueadores e criadores, aos vínculos comerciais legais e ilegais intensos, às relações familiares estreitas, à existência de propriedades rurais transfronteiriças.” (DORFMAN. A, BENTANCOR.G, 2005:144)

Nesse segmento fronteiriço há todo um movimento dos fluxos locais e mesmo regionais quase sempre relacionados à busca de vantagens a partir de práticas legais e ilegais existentes em função da existência de duplo sistema econômico e legal no segmento fronteiriço. Aqui inserimos a questão da “*economia de arbitragem*”. Os lugares próximos aos limites internacionais ganham e perdem com diferenças de valor de moeda, normas, de custo do trabalho, diferenças enquanto ao solo urbano em relação ao custo e ainda diferenças entre os custos dos bens e serviços, oriundas não só do fato de pertencerem a unidades de estado diferentes mas devido às mudanças de política econômica e social dos governos. (MACHADO,1989)

O quadro de instabilidade nessas cidades provocado pelas flutuações cambiais no interior dos países existe há muito tempo, provocando muitas vezes a reversão de fluxos de mercadorias, de pessoas, de investimentos e de capital entre as cidades limítrofes.

É possível que a ‘unidade regional’ em zona de fronteira derive em grande medida da exploração desse último aspecto ou ainda do aproveitamento da possibilidade de intensos fluxos de estrangeiros que possam fazer uso de regimes de exceção, caso dos *free shops* nas cidades limítrofes uruguaias, que de maneira estratégica aproveitam-se da sua posição geográfica.

É pertinente uma apreciação inicial dos fatores locais (entre eles a economia de arbitragem e a exploração da vantagem locacional das cidades para a implantação de regimes de exceção) que ocasionam a atração de pessoas para esse segmento fronteiriço, identificando os fluxos meramente realizados pelas populações locais, os fluxos migratórios de diferentes escalas ou ainda os fluxos sazonais de turistas oriundos de outros departamentos, localidades, municípios e países.

Segundo Bentancor (2002), foi na década de 1980 que as cidades uruguaias ao longo do limite com o Brasil apresentaram um crescimento populacional acentuado em função da forte atração migratória que essas exerceram. Dados evolutivos de Rivera elucidam tal fato, confirmando o incremento principalmente a partir da segunda metade da década de 1980. Nesse último período intercensitário, Rivera foi um dos departamentos que apresentou maior taxa de crescimento, ficando atrás somente dos departamentos historicamente mais atratores de população, Montevideu e Maldonado.

<b>Tabela 3</b>	
<b>Rivera: Taxa de crescimento populacional (por mil)</b>	
<b>Períodos intercensitários</b>	<b>taxa</b>
1975-1985	8.3
1985-1996	9.1
1996-2004	8.0

Fonte: INE

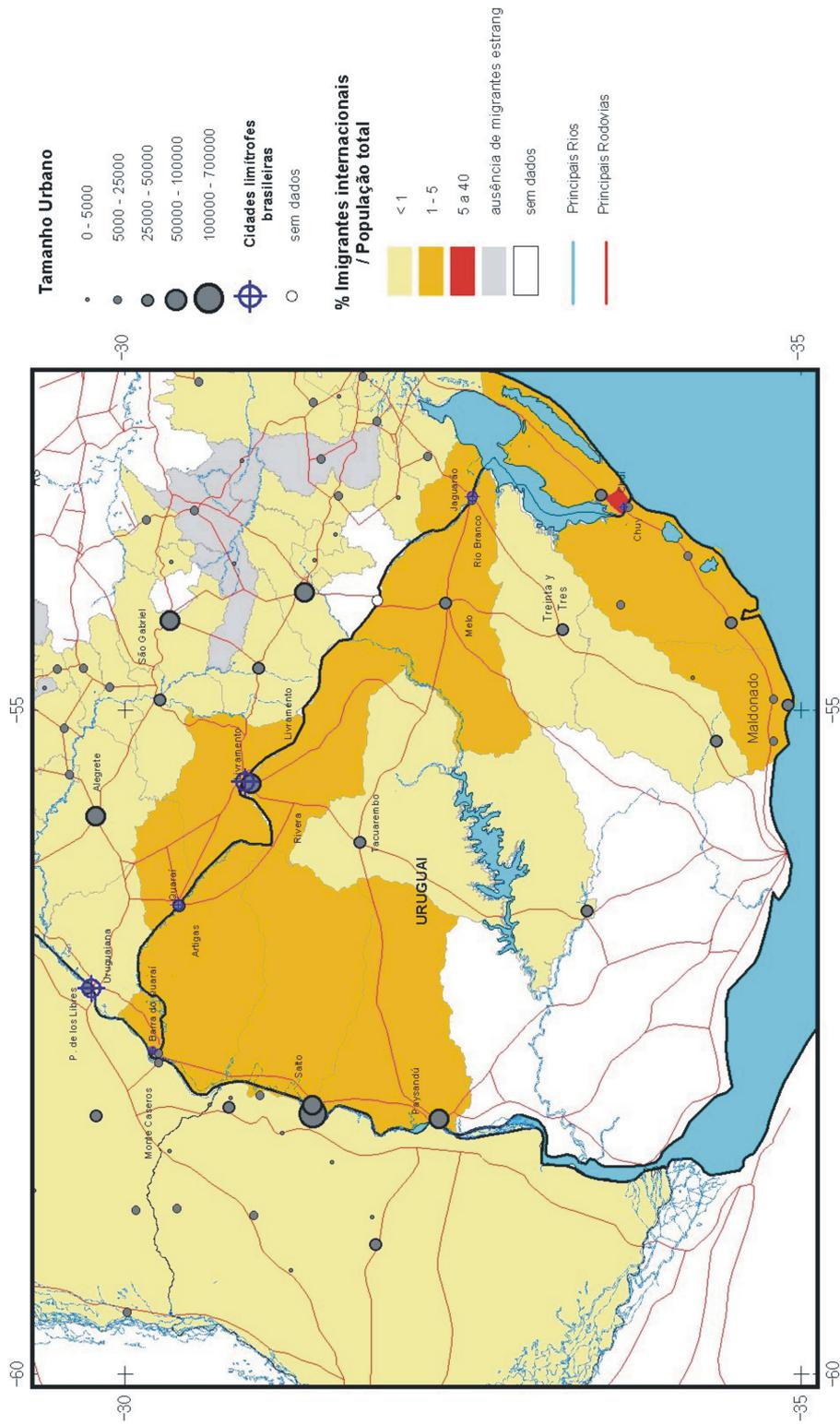
Dados mais apurados mostrados por Enrique Mazzei (2002) podem ser citados, visto que ele trata de segmentos específicos dentro da cidade de Rivera e não do departamento como um todo. Segundo o mesmo autor, no período intercensal 1985-95, a cidade de Rivera registra um crescimento populacional elevado e desequilibrado pois a cidade ‘formal’ cresceu 2.7% e suas áreas periféricas pobres 43%. (MAZZEI, 2002:67)

O **Mapa 3** representa as taxas de migrações internacionais na zona correspondente aos segmentos estudados. O município de Livramento é um dos que mais se destacam em termos de migração internacional em toda a fronteira meridional brasileira com uma taxa de 4,7% deduzida com base na população total, sendo ultrapassado em dados absolutos somente pelo município de Chuí (também conformado por fronteira seca) que apresenta o percentual de 32% de migrantes internacionais. Seguem a mesma tendência os municípios de Quaraí, Jaguarão, Barra do Quaraí e Santa Vitória do Palmar. Os departamentos limítrofes uruguaios, tanto com o Brasil quanto com a Argentina apresentam um comportamento similar. Obviamente não podemos considerar que os migrantes internacionais em um determinado recorte geográfico sejam necessariamente oriundos do território limítrofe contíguo.

A despeito da importante imigração sírio-libanesa no século XIX e início do século XX, que teve influência no setor comercial, atualmente somente cerca de 300 a 400 pessoas se identificam como palestinos, sírio-libaneses ou árabes. Existem, portanto, outras nacionalidades presentes na maioria dos segmentos fronteiriços mais dinâmicos (Foz do Iguaçu é um exemplo disso), mas é comum que o percentual maior de imigrantes seja oriundo do país imediatamente contíguo.

Mapa 3

ZONA DE FRONTEIRA SUL: Brasil, Argentina e Uruguai  
 Imigração internacional e Tamanho urbano



FONTES: IBGE (2000); INDEC (2001); INE (1996)

Essa atração pode ser atribuída, em parte, à criação do sistema de *Free Shops* em 1986, quando, dada a imediata especulação imobiliária resultante, o preço dos terrenos se multiplica por onze e o dos aluguéis em bairros centrais, por seis (Bentancor, 2002), e ainda à possibilidade de trabalho informal, em especial no setor comercial.

A possibilidade dos migrantes se aproveitarem de um menor custo de vida na fronteira é também um fator explicativo fundamental da forte atração populacional. Esse menor custo refere –se à obtenção de cesta básica e à possibilidade duplicada de moradia, ainda que sensível à situação cambial dos dois países e também bastante dependente de uma rede de relacionamentos locais, sejam de parentesco, empregatícios ou de vizinhança. Gladys Bentancor (2002) afirma que não existem inconvenientes legais para a compra de imóveis e terrenos em Rivera, onde há menor procura do que no lado brasileiro. Como possível fruto de um crescimento populacional, pontua-se a existência de cerca de 20 assentamentos irregulares em Rivera. No ano de 2004, habitavam nestes assentamentos 2.377 pessoas só na seção censitária que compreende o aglomerado urbano de Rivera. O mesmo ocorre em Livramento, com a presença de 17 assentamentos no ano de 1998, localizados ao longo do leito de ruas e principais avenidas, em áreas verdes e ainda ao longo de arroios.<sup>15</sup>

Foi realizada uma caracterização mais aprofundada dessas áreas carentes em Rivera no *Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial da micro-região de Rivera (2004)*, que objetivando regularizar ou remover os assentamentos irregulares, prevê o trabalho conjunto com a população afetada e a participação da mesma nas instâncias de concepção e construção das unidades habitacionais, dos equipamentos urbanos e do condicionamento paisagístico de tais áreas.<sup>16</sup>

Como exemplo da caracterização e demonstração do levantamento realizado pela intendência de Rivera é válido mostrarmos uma das 9 fichas produzidas no âmbito de tal plano.

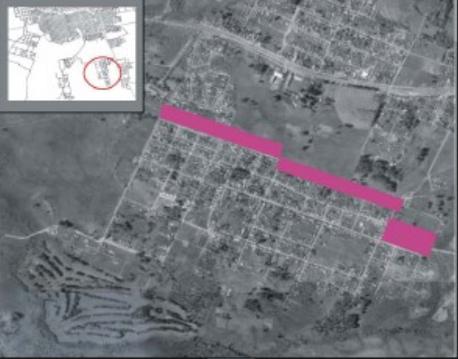
Ocorre também o crescimento de bairros mais carentes de Livramento, como foi apresentado no trabalho de Neiva Shaffer (1993) e observado em trabalho de campo. Tratando-se de um fluxo intra-urbano que se refere à opção de residência foi observado que, se existem condições formais ou informais de moradia do lado brasileiro, esse

<sup>15</sup> Plano de desenvolvimento urbano conjunto Rivera e Sant' Ana do Livramento, 1998.

<sup>16</sup> *Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial da micro-região de Rivera (2004)*.

torna-se preferencial, seja em função do custo, já que as tarifas são mais baixas em Livramento (cerca de 1/3)<sup>17</sup>, ou da melhor oferta de serviços urbanos, como de abastecimento de água, saneamento e coleta de lixo.

**Figura 3 – Caracterização de áreas de Rivera – Assentamentos irregulares**

Caracterización de Areas Ciudad de Rivera									
<b>UBICACIÓN:</b>					Departamento: Rivera		Áreas Caracterizadas código		
					Barrio: Mandubí		ficha <b>A5</b>		
					Sección judicial:		Identificación fotográfica		
					ZR: Mandubí				
									
									
									
									
<b>Intendencia Municipal de Rivera</b>									
Equipo Técnico Arqs.: Pablo Ligrone Adriana Epifanio Patricia Rabosto					Contraparte IMR Arq. Leonidas Bayo				
FECHA: SETIEMBRE 2004					HOJA:		página Nº		

<sup>17</sup> Entrevistas com comerciantes e membros da Associação Comercial de *free shops* em Rivera em ocasião do trabalho de campo de 2005.

Bentancor (2002) apresenta dados dos últimos censos até o término do seu trabalho (IBGE,2000 e INE, 1996), que indicam uma baixa cobertura da rede de saneamento em ambas as cidades, com 30% de lugares assistidos em Rivera e 36% em Livramento, enquanto o abastecimento de água cobre 77, 3% em Rivera e 89% em Livramento e a coleta de resíduos possui uma cobertura de 70% e 87%, respectivamente.

A partir de alguns relatos coletados no trabalho de campo, as cidades-gêmeas têm recebido, principalmente de outros departamentos uruguaios, um grande número de aposentados, que pretendem aumentar a sua capacidade de consumo e/ou fazerem as com que suas aposentadorias rendam mais.

“Muitos têm um membro que é oriundo do departamento ou se dão casos em que os pais voltaram depois da aposentadoria porque na fronteira o salário rende mais e os filhos que querem migrar obtêm esse vínculo possível. Esses vínculos junto aos de vizinhança e empregatícios (quando existem) possuem um papel fundamental também para o acesso à bens de consumo. A obtenção dos mesmos, no mercado brasileiro passa em muitos casos pelo acesso ao crédito e este é possível inicialmente com garantias de um brasileiro ou de um uruguaio que possua essa documentação.” (Bentancor, 2002:138)

As relações amistosas entre brasileiros e uruguaios e mesmo os vínculos familiares muito comuns que possibilitam a obtenção da dupla nacionalidade de muitos cidadãos fronteiriços, facilitam a existência de diferentes fluxos intra-urbanos, como o que se refere à residência. Elementos como os casamentos mistos, cerca de 12,7% dos casamentos realizados nessa cidade-gêmea (QUADRELLI *apud* GRIMSON 2003:199), a obtenção de dupla nacionalidade e a caracterização desse segmento como uma zona de bilingüismo, nos permite reconhecer minimamente as características sociais arraigadas e facilitadoras dos fluxos transfronteiriços posteriormente analisados.

Sobre as bases legais que facilitam a existência da dupla nacionalidade ou a chamada *double-chapa* nesse segmento fronteiriço:

“Esclareça-se que as regras legais de um ou outro país favorecem a existência de dupla nacionalidade: no Uruguai impera o *‘jus sanguinis’* ou seja, o filho de uruguaios é considerado uruguaio, mesmo quando nascido fora do território oriental; no Brasil, rege o princípio *‘jus soli’*, ficando a nacionalidade determinada pelo local do nascimento.” (FRANCO, 2001:27)

Ainda que muitos cidadãos obtenham a dupla nacionalidade por meios legais, no caso dos uruguaios, através da confirmação da nacionalidade dos pais, uma prática comum é a de registrar os nascidos dos dois lados, com a utilização de testemunhos.

Não foi realizado um levantamento do número de pessoas que possuem dupla nacionalidade, mas é estimado que o número de eleitores que votam dos dois lados esteja em torno de 5.000 a 7.000 pessoas, que usufruem também de serviços e benefícios, como, por exemplo, de aposentadoria. É comum a existência, não formalizada de campanhas eleitorais (com carros de som, panfletagem) dos dois lados do limite internacional em função tanto do número expressivo de riverenses que moram em Livramento quanto do número de pessoas que obtém a dupla nacionalidade. Segundo relatos de diferentes secretários da prefeitura de Livramento e da intendência de Rivera, existe ainda apoio político informal entre políticos das duas cidades, bem como políticos com dupla nacionalidade que se candidatam dos dois lados. Segundo relato de um dos arquitetos da secretaria de Rivera, no período eleitoral em Livramento em 2004, existiam 3 grupos de deputados riverenses diferentes apoiando 3 candidatos à prefeitura de Livramento.

Outro elemento engendrado localmente no decorrer das interações históricas do segmento mencionado é a formação de uma zona de bilingüismo, que aponta ainda para a evolução de dialetos específicos. Esse elemento serve para marcar novamente o forte entrelaçamento cultural e lingüístico, ocasionado e reforçado pelo contato dos habitantes locais com nacionalidades distintas. Nos setores comerciais, por exemplo, esse entrelaçamento ganha força, pela clara necessidade de entendimento independente da nacionalidade das pessoas em comunicação.

Mais do que o contato entre duas comunidades lingüísticas distintas (apesar de bastante próximas geneticamente), existem variantes do espanhol e do português,

constituindo uma forma peculiar de comunicação local, inicialmente chamada ‘portunhol’, mas que estudos recentes atentam contra a interpretação dessa como um único dialeto. Seria mais apropriado falar de “dialetos portugueses do Uruguai” desenvolvidos a partir da oralidade podendo variar dependendo dos segmentos fronteiriços. (DORFMAN. A, Bentancor.G, 2005).

Regionalmente, vários projetos educativos relacionados à língua foram propostos, com escassa implementação. Atualmente, desenrola-se uma experiência-piloto de educação bilíngüe na escola primária, trabalhando com as línguas padrão, desconsiderando os DPU (por vezes língua materna em segmentos fronteiriços) e reiterando a tensão entre a lógica do lugar e as estratégias nacionais.

Assim, relações familiares binacionais, o convívio amigável entre riverenses e santanenses, o aporte lingüístico similar e adaptável, bem como a total ausência de controle sobre as pessoas que cruzam diariamente o limite internacional são elementos fundamentais para o entendimento da realização dos fluxos transfronteiriços no que se refere a trabalho, posse de terras, investimentos, e mercadorias.

Um outro fluxo comum nesse segmento é o de trabalhadores diaristas. Existem tanto brasileiros que trabalham em Rivera quanto uruguaios que trabalham em Livramento. No entanto, o número de uruguaios que trabalham em Livramento é maior, seja pela oferta maior de empregos ou pelo salário mínimo maior. Apesar disso, segundo informações coletadas em campo, ainda há preferência dos trabalhadores pelo país de origem.

Tratando-se de fluxos de pessoas oriundos de outras escalas, podemos mencionar o expressivo incremento de turistas no período de férias e finais de semana prolongados em Rivera e Livramento. O fluxo internacional aqui é representado pelos turistas argentinos que passam pelas cidades-gêmeas nos meses de dezembro, janeiro e fevereiro com destino principalmente às praias de Santa Catarina no Brasil. Não conseguimos dados oficiais sobre a entrada e saída de turistas argentinos em Livramento, mas é estimado pelos principais órgãos e por entrevistados em campo que a cifra gire em torno de 80 mil pessoas por ano. Rivera/Livramento é segunda maior porta de entrada de argentinos no Brasil, perdendo só para Paso de los Libres/Uruguaiana, cujos dados levantados em campo serão expostos no sub-capítulo

referente à essas cidades-gêmeas. É comum que os turistas que transitam em carros de passeio, consumam nos *free shops*, consumo esse que será, assim como no caso dos brasileiros, regulado pela valorização da sua moeda em relação ao dólar.

Nesse mesmo período de férias e ainda feriados prolongados, há um aporte de turistas de outros departamentos uruguaios e de outros municípios brasileiros, principalmente do estado do Rio Grande do Sul. Os brasileiros são atraídos pela presença dos *free shops* em Rivera, mas também os turistas de outros departamentos uruguaios (mesmo que tal trâmite seja ilegal) fazem uso desse sistema, bem como costumam ser os principais compradores do comércio informal representado pelos ambulantes ao longo da linha divisória.<sup>18</sup>

### **3.2.2 - Fluxos econômicos e sociais, políticas públicas e a informalidade das relações.**

Ao longo do limite internacional, no centro de Rivera e Livramento, estão frente a frente diferentes estabelecimentos comerciais. Do lado brasileiro, encontramos postos de combustíveis, supermercados e farmácias, enquanto, do lado uruaio encontramos lojas de hortifrutigranjeiros, padarias, mercearias e casas de câmbio. Há trânsito de pessoas, tanto de um lado quanto para outro levando as mais diversas mercadorias. Do Uruguai para o Brasil, atravessam meninos com carrinhos cheios de bebidas alcoólicas adquiridas nos *free shops*, e, no sentido inverso, outros meninos com carrinhos levando gás de cozinha para Rivera, onde não há distribuição deste produto. Um obelisco e as bandeiras fincadas nacionais na Praça Internacional demarcam o limite, mas parecem funcionar como símbolos dessa integração que ocorre de maneira efetiva.

A linha limite, mensurável se for possível avistar os marcos de fronteira, é curva. Isso permite que, ao fundo da Praça Internacional, avistemos o prédio da Receita Federal Brasileira, construção de grandes dimensões se comparamos com a maioria dos prédios locais. À sua direita, do lado brasileiro, estaciona um caminhão que é carregado

---

<sup>18</sup> Informações conseguidas a partir da compilação de diversas entrevistas em ocasião de trabalho de campo(2005).

com produtos brasileiros, em geral, gêneros alimentícios. Seu destino são as outras localidades de Rivera, ou mesmo outros departamentos vizinhos ao departamento fronteiriço (como Taquarembó).



**Praça Internacional e atividades informais (Rivera e Livramento).** Trabalho de campo, 2005.

Do outro lado do prédio da Receita, depois da praça, o limite também se faz curvo e permite que os mais variados ambulantes (brasileiros e uruguaios) ofereçam seus produtos em território brasileiro. O fato de se localizarem do lado brasileiro se explica por um controle muito mais rígido da intendência de Rivera, que limita a atuação dos ambulantes uruguaios ao camelódromo, instituído e de certa forma controlado pela mesma intendência, ainda que normas oriundas do governo central sejam infringidas, pois os ambulantes não respeitam o espaço limite de 10 metros a partir do limite para qualquer atividade:

O Parque Internacional marca o fim do percurso da maioria dos ônibus, seja de Livramento ou Rivera, indicando a não existência de uma integração em termos de transporte urbano. No entanto, como nos diz Quadrelli (2002), no ônibus urbano de Sant'Ana, pode-se pagar em pesos uruguaios, e no ônibus urbano de Rivera, em reais. O mesmo ocorre nos comércios, nas lojas, nos restaurantes onde muitos cardápios

trazem os preços tanto em pesos como em reais bem como em alguns outros comércios em ambos os lados.

Como contraponto, a autora mostra que nas instituições estaduais, como a companhia de telefone uruguaia, não é possível comprar cartões de telefone em reais ou, ainda, na rodoviária de Rivera, também não é possível comprar passagens para Montevideu em reais. (QUADRELLI: 2002)

**Figura 4 - Diagrama da área central Rivera-Sant'Ana do Livramento.**



Fonte: Folhetos turísticos de Sant'Ana do Livramento, 1992; imagem digitalizada por QUADRELLI, 2002.

A presença do limite se impõe claramente em algumas situações e em outras parece nem mesmo existir materialmente.

Podemos aqui ressaltar a importância dos fluxos comerciais para essas cidades, justificados por dados referentes à fatia da população empregada formalmente no setor terciário em Livramento (**gráfico 4**), acompanhada pela mesma tendência na cidade

limítrofe uruguaia (**tabela 4**), como podemos analisar na distribuição da população economicamente ativa por setores. Enquanto há redução da população empregada nos demais setores, é o setor terciário que recebe um incremento considerável em Rivera, só sustentáveis se fluxos transfronteiriços forem possibilitados, seja por regimes de exceção, normas nacionais ou pelo simples contato com a população da cidade vizinha.

**Tabela 4**

<b>Rivera :Distribuição da PEA segundo setores (%)</b>		
<b>Setores</b>	<b>1985</b>	<b>1996</b>
Primário	27.7	20.3
Secundário	19.3	18.2
Terciário	53.0	65.5

Fonte: INE

São os fluxos de bens que historicamente são incentivados pela presença do limite que baliza as assimetrias das duas cidades, que permite a evasão fiscal, a busca por preços mais baixos dos produtos de um lado ou de outro, seja pela competitividade ou especialização produtiva de cada segmento.

Comerciantes formais, ambulantes, *bagageiros* que levam mercadorias compradas em Livramento para outras localidades do departamento de Rivera e mesmo para outros departamentos vizinhos, contam com a ‘vista grossa’ dos órgãos locais, e mesmo federais, cuja função é coibir fluxos ilegais. Uma característica desse segmento fronteiriço é a grande flexibilização e mesmo a dificuldade de monitoramento de fluxos. Não raro, a noção pejorativa de descaminho ou mesmo de contrabando é contrabalançada ou substituída pelas idéias de costume e estratégias de sobrevivência, todas matizadas pelas especificidades fronteiriças já mencionadas.

Com o reconhecimento por parte dos governos nacionais e locais da chamada *economia de arbitragem*, na qual a variação cambial é o principal gerador/desacelerador de interações, foram instituídos, pelos governos, *regimes de exceção* que, em geral, permitem a isenção de impostos sobre os produtos ou facilidades econômicas para a sua instalação e para que cada lado do limite pudesse ser, ainda que exposto a conjunturas críticas, beneficiado pela situação fronteiriça.

### 3.2.3 - Regimes de Exceção e comércio formal.

Assim, as cidades no limite internacional apresentam, por um lado, vantagens posicionais que impulsionam medidas específicas, ou seja, instrumentos jurídicos que legitimam algumas atividades nesses lugares diferentemente do restante do território.

São exemplos as Zonas de Livre Comércio e Estações Aduaneiras. Por outro lado, essas cidades parecem se caracterizar por uma instabilidade econômica resultante das ações tomadas em diversas escalas. Isso se dá em função “dos espaços fronteiriços serem animados por dois tipos de fluxos econômicos. Uns de ordem estrutural e praticamente permanentes, consistindo na troca de bens, de serviços e de informações entre espaços com aptidões diferentes”, e outros de ordem conjuntural que se explicam por flutuações monetárias e por variações dos mercados de produtos agrícolas. (PÉBAYLE, 1993; RIBEIRO,2000).

Consideremos que desde a década de 1970, (com o milagre brasileiro), as cidades fronteiriças uruguaias foram expostas a um longo período de recessão em função das melhores condições econômicas no segmento brasileiro. Nesse período, os preços mais em conta e a ausência de produtos complementares e competitivos no Uruguai faziam com que o dinheiro uruguaio fosse sugado pelo comércio brasileiro. Em função dessa situação, demandas locais por algum tipo de política compensatória foram surgindo do lado uruguaio, culminando na instituição legal do sistema de *free shop* em 1986, a partir de um acordo entre os dois países.

Nesse sistema, produtos importados como bebidas, eletroeletrônicos, roupas e alguns gêneros alimentícios, são vendidos com isenção de impostos exclusivamente à população estrangeira, e mercadorias brasileiras, argentinas e uruguaias proibidas de serem comercializadas.

O público alvo é o brasileiro, que em situação cambial favorável em relação ao dólar, é fortemente atraído por esse tipo de comércio. Contudo, como previamente esclarecido, inúmeros turistas argentinos incrementam as vendas no período de férias. O maior número de lojas encontra-se ao longo da rua principal chamada Sarandí e das duas ruas imediatamente paralelas. Além dos *free shops* estabeleceram-se restaurantes e lanchonetes, freqüentados, em grande parte, majoritariamente por brasileiros, sejam turistas ou moradores.

Sobre o limite de compras nesse sistema, existe uma cota, tecnicamente chamada de limite de isenção de impostos, que é atualmente de US\$ 300,00 (trezentos dólares)<sup>19</sup> por pessoa e só pode ser usada uma vez por mês. Caso a compra ultrapasse esse limite, há cobrança de impostos e a caracterização de destinação comercial. A legislação estabelece que os produtos estrangeiros adquiridos no exterior devem ser apresentados à Alfândega (Receita Federal) no momento da entrada do país.



Free shops na rua Sarandí, em Rivera. Trabalho de campo, 2005.

Nesse segmento fronteiriço, o local para apresentação desses produtos é o Plantão de Atendimento a Viajantes, instalado na área de *Controle Integrado de Turismo e Trânsito Vicinal* em Rivera, situada no Terminal Turístico da Avenida Presidente Viera, no final da avenida Sarandí. Neste local é feita a conferência, por agentes da Receita Federal, de notas fiscais e mercadorias adquiridas. Contudo, conforme já foi mencionado previamente, a frouxidão dos órgãos responsáveis é comumente verificada, dado o volume da prática de descaminho ou contrabando.

Embora os maiores *free shops* empreguem cerca de 30 funcionários, a grande

---

<sup>19</sup> Essa cota é instituída inicialmente pelo MERCOSUL/CMC/DEC. N° 18/94 (Norma aplicada relativa ao regime de bagagem), mas a alteração de uma cota de isenção de US\$ 150, 00 para US\$ 300, 00 aparece claramente na Instrução Normativa n° 538, de 20 abril de 2005.

maioria emprega cerca de 6 pessoas. É difícil mensurar com exatidão o número de trabalhadores, pois esse número varia bastante de acordo com a procura e com a época do ano, segundo informações da Associação Comerciantes do Freeshop.

Ainda segundo os membros da Associação dos *Free shops*, muitos comerciantes envolvidos com os *freeshops* são riverenses, mas muitos vêm de outras cidades brasileiras e uruguaias e são menos conservadores que os primeiros. De acordo com este mesmo grupo, estes comerciantes não-riverenses desconhecem os ciclos advindos das variações cambiais. Portanto, estes só comercializam em épocas efetivamente lucrativas, (férias e feriados prolongados), enquanto os locais resistem as épocas mais duras. Os piores meses para os *freeshops* de riverenses são agosto/setembro e outubro.

Tratando da modificação espacial proveniente da instituição dos *free shops* bem como da origem dos comerciantes, Quadrelli complementa que:

“A ampla avenida central de nome Sarandí em Rivera sofreu uma mudança tanto estética como funcional, (...) a criação dos chamados *free shops*, comércio que oferecem ao público estrangeiro mercadorias importadas isentas de impostos. Segundo nossos dados, aqueles que se encarregaram deste empreendimento seriam uns 30% de empresários de Montevideu, de outros departamentos do Uruguai e do Brasil. Trata-se de comércio com uma oferta de produtos característicos e uma grande inversão na sua estética visual. As pouco mais de dez quadras que ocupam na avenida Sarandí, no bairro central de Rivera, parecem contradizer todos os índices econômicos e sociais que assinalam este departamento como um dos mais pobres do país.” (QUADRELLI: 2002: 48)

Sobre a participação relevante de alguns segmentos do mercado de trabalho formal como o setor hoteleiro e o comercial em geral, é válido salientar que as diferenças cambiais entre os países e mesmo a presença de *free shops* em cidades limítrofes, como ocorre no caso de Rivera, são atrativas para um número considerável de pessoas em busca de mercadorias com preços mais vantajosos. Essa movimentação

está fortemente vinculada ao comércio informal e ao contrabando, elementos comuns nas cidades de fronteira, mas que são de difícil mensuração.

Inserindo a discussão acerca das políticas públicas orientadas pelo poder central dos estados, podemos exemplificar com a criação dos *free shops* e dos demais regimes de exceção expostos a seguir, como um tipo de política diferenciada. São realizadas com o objetivo de tentar minimizar e/ou equalizar disparidades nas cidades limítrofes (como o caso exposto de Rivera frente a Livramento) ou simplesmente se beneficiarem da sua posição. São políticas que recaem de forma pontual sobre as cidades-gêmeas fazendo uso das diferenças a partir do contato com o país vizinho, diferentemente das políticas de ordem supranacional (Mercosul) e nacional dos países (política cambial) que recaem sobre escalas amplas e influenciam de maneira distinta as cidades limítrofes em questão.

Um outro regime de exceção, de menor impacto na economia local é a Zona Franca em Rivera implantada em 1993 baseada na lei N° 15.921, de 17 de dezembro de 1987, que prevê a isenção total de impostos para empresas que queiram se beneficiar desse regime de exceção. Segundo informações da Intendência de Rivera, a área construída é de aproximadamente 13.175 metros quadrados, com 21 galpões, que são atendidos por uma infraestrutura completa com energia elétrica já instalada, abundante, barata e nas tensões requeridas para a indústria e o comércio, infra-estrutura sanitária, de comunicações e segurança. No entanto, o investimento nessa zona franca, principalmente no que se refere à produção industrial é nulo, limitando-se à prestação de serviços de armazenamento.

Além disso, o governo brasileiro instituiu, a partir da portaria 94, n° 356 do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, a autorização de exportações no comércio fronteiro para a Bolívia, Paraguai e Uruguai por empresas com sede em algumas cidades de fronteira. Entre elas, Sant'Ana do Livramento.

Segundo Quadrelli (2002), seriam cerca de 60 casas comerciais que oferecem mercadorias à riverenses isentas de impostos, mas com o diferencial de serem produtos exclusivamente nacionais, com maior diversidade de ofertas e preços em real. Sua estética e disposição espacial é também diferente daquela dos *free shops* pois essas casas não estão identificadas nem concentradas em uma área definida e a forma de seus locais comerciais e exibição de mercadorias segue outros padrões.

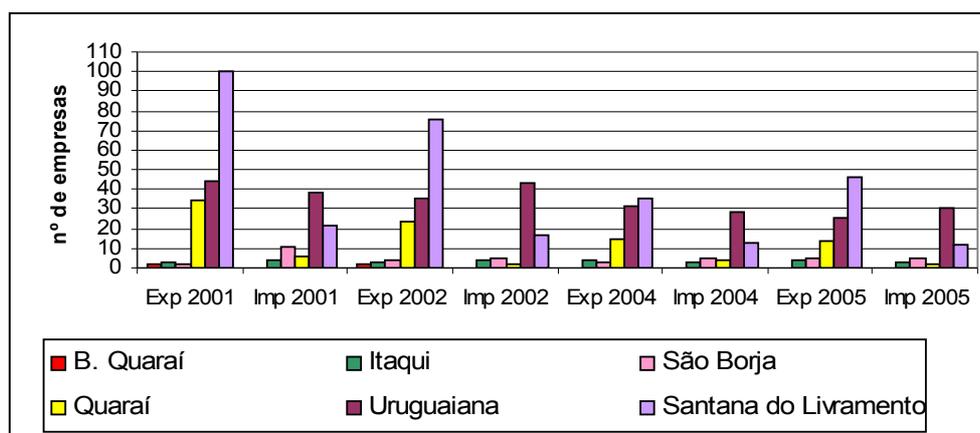
A partir de uma entrevista com um comerciante que realiza diariamente a chamada exportação “via balcão”, algumas informações foram levantadas. Alguns supermercados são atacadistas e vendem por esse sistema, no qual a loja que é credenciada faz todo o trâmite legal, passando as notas na receita federal, para exportar somente para moradores de Rivera. O detalhe mais interessante é que nessa situação o riverense pode comprar alguns produtos nacionais isentos de impostos como ICMS e IPI (se as mercadorias tiverem sido adquiridas anteriormente com destino exportação).

Há, contudo, uma questão particular, o Uruguai não reconhece como legal esta operação. Sequer é reconhecido - nessa exportação - o limite dos US\$ 300,00 estabelecidos nos acordos do Mercosul. Apesar da fiscalização da receita brasileira, é comum que brasileiros se beneficiem desse sistema, bem como uruguaios de outros departamentos.

O sistema “Via Balcão” pode ser uma explicação para a grande quantidade de empresas exportadoras em Livramento, número que supera até mesmo o de Uruguaiana, cidade que centraliza muito mais as funções relacionadas ao setor de transporte vinculado ao comércio internacional, à serviços aduaneiros e logísticos do que Livramento. A medida que as lojas são cadastradas e possibilitadas de realizarem exportação exclusiva à riveresenses, esse número se destaca, como podemos observar no gráfico a seguir

**Gráfico 5**

**Número de empresas exportadoras e importadoras em cidades limítrofes da Fronteira Oeste (2001, 2002, 2004, 2005)**



Fonte: Siscomex

Entramos agora no âmbito do comércio local sem a especificidade dos regimes de exceção regulando os trâmites com normas restritivas além do limite de importação com isenção de impostos, hoje referente à tarifa de 300 dólares em compras em países vizinhos.

Antes de uma apreciação dos fluxos comerciais locais formais é importante mencionarmos um fato aludido por Quadrelli (2002) em sua tese. Trata-se da comum presença de firmas comerciais duplas (isto é, a mesma casa comercial de um lado e outro do limite político) e a presença, em Sant`Ana, de numerosos empreendimentos comerciais dirigidos por uruguaio e vice-versa, sobretudo como uma estratégia de defesa frente à eventual redução do mercado numa ou outra cidade.

São os gêneros alimentícios, farmacêuticos, combustíveis e têxteis os produtos mais procurados por uruguaio no Brasil, sejam estes riverenses ou de outras cidades próximas (como as cidades do departamento de Taquarembó). Ao longo da linha divisória estão localizados alguns supermercados, distribuidores de gás, postos de gasolina e farmácias que atendem a essa demanda diretamente.

Notamos que a rede de supermercados em Livramento (que conta com 10 supermercados grandes) tem capacidade de abastecer 3 vezes a população local do município de Livramento, o que é um indicador do consumo considerável por parte de uruguaio, bem como da prática de contrabando. Os supermercados brasileiros oferecem maior flexibilidade de horário, maior variedade, e em geral, preços mais baixos.

Como um outro indicador da grande fatia de mercado representada pela população Riverense no que se refere aos produtos brasileiros Quadrelli afirma:

“A propaganda comercial dos supermercados de Sant`Ana encontra-se nos pontos de ônibus urbanos de Rivera, e dentro dos mesmos, oferecendo serviço gratuito de envios a domicílio (à cidade de Rivera). A propaganda comercial de uma variedade de produtos e comércios de Sant`Ana é permanente na rádio e na televisão de Rivera (lembramos que muitos dos comércios da cidade vizinha são de donos uruguaio). Desta forma, as compras das despesas familiares feitas todos os dias, seja na cidade de Sant`Ana ou na de Rivera (práticas cotidianas),

desde a perspectiva do Estado nacional, se definem como contrabando.”  
(QUADRELLI, 2002:74)”

Ainda sobre o mesmo tema, Neiva Shaffer (1993) assinala que no início da década dos anos 80, estimava-se que 70% dos fregueses da rede de supermercados de Sant`Ana eram uruguaiois. O consumo de gasolina por habitante nesta cidade é muito superior ao dos municípios de igual população ou superior (na época haviam 13 postos de gasolina frente aos 3 de Rivera).

No que se refere ao grande número de farmácias observadas em trabalho de campo, nos foi relatado por mais de um entrevistado que um dos fatores restritivos no Uruguai é a obrigatoriedade da presença de um químico farmacêutico, que não pode ser técnico de outra farmácia. Em contrapartida, as farmácias de Livramento são filias de grandes redes e vendem medicamentos genéricos, tornando-se muito mais competitivas.

Alguns bens só são adquiridos em Livramento: eletrodomésticos, por preços mais acessíveis e facilidades creditícias, bem como mobília e materiais de construção. Um exemplo de produto comercializado somente em Livramento é o Gás, já que não há distribuição em todo o departamento de Rivera, o que explica o superdimensionamento das distribuidoras e a presença das mesmas ao longo da linha divisória, ainda que um pouco distantes da área central.

Já em Rivera existem pequenas lojas (muitas vezes informais) que vendem produtos como roupas de lã, queijos, vinhos, pães, massas, doces e artigos de couro, criando um tipo de comércio diferenciado. Enquanto o comércio de roupas em Livramento só vende roupas de baixa qualidade, existem lojas riverenses de roupas (principalmente as de lã) que comercializam produtos de alta qualidade.

Segundo membros da Associação Comercial de Free shops entrevistados em Rivera , as empresas familiares (riverenses) que se mantêm na informalidade são as mais comuns, mas existem também os que eles denominam “*espertos*”, que por vezes são donos de mais de 4 empresas, mas se mantêm na informalidade por conveniência. Como exemplo de comércio “*esperto*” eles mencionam a existência de uma loja na rua Paysandu (centro) que comercializa roupas argentinas e produtos de baixa qualidade vindos do Paraguai, bem como aparelhos eletrônicos. Mencionam também que algumas

grandes lojas continuam ilegais e que não existem dados formais quanto ao número de empresas desse tipo.

De uma maneira geral, Bentancor (2002) elucida que esses bens são eleitos a partir de fatores como custo (não esquecendo a variação do cambial), qualidade, acessibilidade e costume. São importantes fatores como a existência ou não de oferta dos dois lados do limite e ainda a influência publicitária dos meios de comunicação brasileiros (televisivo, em geral) de alta audiência, mesmo em Rivera.

### **3.2.4 – Comércio Informal, contrabando e superposição de normas**

Quanto ao comércio informal realizado por ambulantes em ambas as cidades, visualizamos a concentração dos mesmos (uruguaios e brasileiros) nas proximidades da Praça Internacional. Antes de 1995 o trabalho informal era espalhado pelas cidades, mas a grande maioria das bancas ficava de frente para a calçada, próximo a Praça Internacional. Contudo, devido a reclamações de muitos comerciantes, os camelôs foram relocados para a praça lateral.

Atualmente os ambulantes uruguaios encontram-se emparelhados com os ambulantes brasileiros, vendendo produtos similares, configurando a partir do limite internacional uma duplicação de serviços e ofertas, a princípio vistos como concorrentes pela presença distinta de brasileiros de um lado e uruguaios do outro, já que a localização desses camelôs ao longo da linha conta com o respaldo da intendência de Rivera e da prefeitura de Sant'Ana. Esse respaldo da intendência de Rivera e prefeitura de Sant'Ana, se faz a partir do cadastramento dos ambulantes e pagamento de uma taxa mensal à prefeitura e à intendência. Os artesãos santanenses também possuem cadastro na prefeitura, mas em geral permanecem na Praça Internacional. Todos esses grupos são organizados em associações que negociam diretamente com o poder municipal e departamental.

A primeira quadra onde se localizam os ambulantes, mais próxima da Praça Internacional, por onde transitam um maior número de pessoas é a mais dinâmica, densa e competitiva, possui maior peso e significação social, o que explica o fato de que os

principais líderes desse grupo estejam aí localizados. (MAZZEI, 2002) Entretanto, há um convívio pacífico entre os camelôs brasileiros e uruguaios. Os brasileiros costumam usar o banheiro da Associação de Camelôs uruguaios e estes costumam lanchar do lado brasileiro<sup>20</sup>.

Sobre as mercadorias vendidas pelos ambulantes percebeu-se que a maioria é trazida do Paraguai, mas existem ainda mercadorias que são brasileiras, como roupas vindas de SC e SP (jeans, malhas). Segundo algumas entrevistas foi mencionado que atualmente o cerco está fechado para o contrabando de mercadorias vindas do Paraguai, principalmente na passagem pela Argentina.

Além disso, foi dito que os produtos paraguaios chegam ao território brasileiro valendo muito pouco. Só os vendedores com melhores condições podem baixar os preços, obtendo uma margem de lucro maior. Normalmente os camelôs se juntam (3 a 4 pessoas) e pagam para que alguém traga a mercadoria do Paraguai. A margem de lucro pode variar entre 50% e 70%, com seis pessoas comprando de atacadistas. O preço dos produtos é escolhido por cada vendedor. Alguns produtos são falsificados na Argentina também, como, por exemplo, roupas. Esses produtos passam por Paso de los Libres – Uruguiana. Outros produtos, em menor quantidade vêm também de Montevideú, como ventiladores, mas são considerados produtos de péssima qualidade.

Quanto ao consumo, foi revelado que são os uruguaios que mais consomem os produtos dos camelôs, principalmente no final de ano e nos feriados escolares do Uruguai (ocasião do trabalho de campo), enquanto os brasileiros compram muito mais no *free shop*. Existem muitos uruguaios (chamados *bagageiros*) de outros departamentos que compram produtos nos camelôs para a revenda, conseguindo ainda algum lucro com a venda desses produtos.<sup>21</sup>

Um tema freqüente nas reuniões conjuntas realizadas com a participação da prefeitura de Livramento e Intendência de Rivera diz respeito à localização dos ambulantes ao longo do limite internacional. Apesar desses órgãos responderem às demandas locais desses trabalhadores, que alegam a necessidade de trabalhar com esse tipo de ocupação e a vantajosa localização próxima a praça, é sabido que o Artigo 11 do

---

<sup>20</sup> Segundo entrevista com um representante da associação de ambulantes de Livramento.

<sup>21</sup> Segundo entrevista realizada com um vendedor ambulante membro da Associação de ambulantes de Livramento.

Estatuto Jurídico da Fronteira firmado no ano 1933 entre Uruguai e Brasil (Promulgado pela Lei No.9477 do ano 1935), impede construções a menos de 10 metros da linha divisória de ambos os lados. Apesar disso, foram construídas pelos ambulantes pequenas bancas, sobre o auspício municipal, bem como foi permitido aos mesmos, a partir de um regime de concessão a utilização desse espaço público existente em ruas enquadradas no regime anteriormente mencionado.

Configura-se uma superposição clara de normas determinadas a um espaço público restrito, uma regulamentação determinada pela Intendência e Prefeitura que tentam abarcar uma demanda local das famílias praticantes do comércio informal, mas que conflitam com um decreto executivo de caráter nacional sobre o uso do mesmo espaço público próximo ao limite internacional.

Mazzei (2002:75) salienta que, nesse caso, há o uso de um espaço urbano de acesso público sob o controle municipal, mas que se encontra vinculado ao poder diplomático central à medida que existem determinadas normas acerca do uso do solo a partir do limite internacional, configurando um “distinto potencial conflitivo e provavelmente de manejo político multidireccional”.

Essa superposição fica evidenciada, segundo Gladys Bentancor, em junho de 2002, quando o ex-presidente uruguaio Jorge Batlle Ibáñez promulga um decreto que pretendia remover os postos de venda estabelecidos sobre a linha divisória em um prazo máximo de 15 dias, decisão amparada por um dos artigos do Estatuto supracitado, obtendo resultado somente na cidade de Chuy. A autora argumenta sobre o que se refere as tais normas superpostas que:

“Toda essa situação não se gerou pelo desconhecimento das normas legais internacionais, pois há bastante tempo que se discute a necessidade de reordenamento territorial, que foram esboçadas em algumas propostas na primeira etapa do Plano de desenvolvimento urbano conjunto, mas as mesmas não saem do papel e os grupos de poder não conseguem articular soluções necessárias.” (Bentancor, 2002: 86)

A prática de contrabando e descaminho efetivamente permeia quase a totalidade dos fluxos comerciais transfronteiriços.

“A modalidade desse relacionamento bi-nacional tem sido estruturalmente condicionada por uma economia fronteiriça, portanto definida pela constante vulnerabilidade gerada pelas variações cíclicas da política cambiária das moedas de Uruguai e Brasil. Assim se tem constituído um acervo patrimonial fortemente caracterizado pelo jogo entre o legal e o ilegal que é a base do trama social fronteiriço.”

(MAZZEI *apud* BENTANCOR, 2002: 103)

Todo esse fluxo é possibilitado pela fraca ou conivente atuação da polícia federal dos países, da possibilidade de não comparecimento nas aduanas para a conferência das mercadorias pois existem outras rotas existentes, pela falsificação de notas fiscais nos próprios estabelecimentos comerciais e pelo alta entrada por diferentes rotas das mercadorias contrabandeadas no Paraguai. Tanto a população local, que exerce essa prática cotidianamente, quanto as maiores redes de contrabando, estão sujeitas às variações cambiais, à renovação de normas e aos fortalecimento/enfraquecimento de controle estatal.

Em Livramento-Rivera, as articulações estabelecidas entre seus moradores abrangem vários aspectos e acordos vão sendo firmados sem o menor constrangimento entre os municípios e principalmente através das instituições. Em algumas situações as autoridades representativas dos órgãos oficiais em nível nacional e estadual se vêm obrigadas a “fechar os olhos”, não por serem coniventes com o desrespeito às leis, mas pelo fato de conhecerem a realidade local, compreendendo o quanto acertos informais são vitais para o desenvolvimento da comunidade fronteiriça. (MULLER,2002)

A partir de uma entrevista realizada em ocasião do trabalho de campo (2005) com um fiscal da receita federal brasileira sobre o tema do contrabando e descaminho, algumas informações complementares foram levantadas. Segundo tal fiscal, as polícias federais acabam participando de crimes financeiros, especialmente a uruguaia, em função de baixos salários e falta de pessoal, o que caracteriza no mínimo, uma vigilância mais flexível e disposta a compactuar com tais eventos. Tal entrevista afirma que a vigilância brasileira é mais rígida nesse sentido.

Um exemplo de prática de contrabando mencionada foi a dos produtores rurais que praticam o contrabando de produtos agropecuários, agrotóxicos e de insumos a partir da isenção de impostos na venda para uruguaios (pelo sistema Via balcão) desses produtos. Depois disso há um processo de triangulação onde tais produtos são repassados isentos de impostos para os produtores brasileiros interessados.

Há ainda a entrada de alguns herbicidas, proibidos no Brasil pelo Ministério da Agricultura, que são vendidos no Uruguai, o que aumenta a competitividade dos agricultores que diminuem seus gastos com insumos frente aos que produzem calcados em bases legais. Foi mencionada uma lista dos Principais produtos contrabandeados e descaminhados:

- Eletroeletrônicos brasileiros e mesmo argentinos para o Uruguai. Contrabando marcado por firmas de fachada instaladas no Uruguai que facilitam a entrada de produtos.
- Bebidas – utilização de *freeshops*.
- Hortifrutigranjeiros – em grande quantidade: cebola, melancia, abóbora, carvão no sentido Uruguai e Argentina para o Brasil;
- Veículos antigos para colecionadores (geralmente uma autorização bastante cara é necessária) – Do Uruguai para outros países.
- Cigarro: Quando o cigarro brasileiro é exportado ele é desnacionalizado, pois muitas vezes ele é destinado à exportação e isento de impostos. Em um processo de triangulação, esse produto retorna ao Brasil como contrabando, ainda isento de qualquer imposto.

Em relação aos fluxos de capitais transfronteiriços levantamos, a partir de entrevistas, que existe a facilidade de entrada de investimentos brasileiros no Uruguai, seja na cidade ou no campo. Como foi dito, algumas empresas no Uruguai têm proprietários brasileiros que muitas vezes duplicam seus investimentos nos dois lados do limite internacional. No entanto, foi levantando a partir de informações da secretaria de planejamento de Rivera que a maioria de investidores brasileiros está no campo.

Um exemplo de método realizado em Rivera que permite a execução de trâmites ilegais foi exemplificado por um engenheiro da secretaria de planejamento de Rivera. Segundo ele, no Uruguai, era obrigatório o registro de compra de terras para ser passada a escritura e para o cadastro nacional, onde constaria o plano da divisão, com agrimensor, com o cadastro automático e com o nome dos proprietários, mesmo quando estes eram mais de um. Atualmente é comum a formação de Sociedades Anônimas, que por não serem atreladas a uma pessoa jurídica, conseguem comprar outras empresas (ou terras), sem que sejam revelados os seus verdadeiros proprietários, tornando-se empresas fantasmas de difícil monitoramento.

É comum a compra de terras para o plantio de arroz, já que as terras são mais baratas no Uruguai do que no Brasil. No entanto, com a recente implantação de empresas de reflorestamento que adquiriram muitas terras, ocorreu um aumento no preço da mesma no lado uruguaio.

Um outro aspecto a ser mencionado é que o Uruguai é visto como um paraíso fiscal. Há a facilidade na abertura de empresas e de depósitos de capitais estrangeiros em seus bancos sem limite ou controle, o que atrai capitais brasileiros e argentinos.

Há também um fluxo interno de investimentos no Uruguai, pois empresas franqueadas encontram em cidades fronteiriças um mercado mais amplo vendendo quase três vezes mais do que em uma cidade do interior do país (excetuando Montevideú e Maldonado).<sup>22</sup>

No que se refere ao comércio internacional que atravessa Livramento e Rivera, é importante citar que há um porto seco integrado, administrado pela empresa EADI Sul Terminal de Cargas Ltda, assim como em Uruguaiana. Trata-se de uma união física que busca agilizar minimamente a liberação dos documentos de importação/exportação, tornando assim os fluxos comerciais internacionais mais ágeis. No entanto só há a presença de órgãos dos dois países presentes no mesmo espaço, sem que haja de maneira efetiva a cooperação entre os mesmos. Encontramos na EADI representantes do Ministério de Transporte uruguaio, da receita federal brasileira e da sua correspondente no Uruguai.<sup>23</sup> No entanto, alguns trâmites ainda acontecem na aduana uruguaia, o que

<sup>22</sup> Juan Jose Riera e Luiz Pereira (comerciantes e membros da Associação comercial de freeshops).

<sup>23</sup> Miguel Pereira (engenheiro civil do plano diretor / Alex Fabiano Fernandes Gomes (engenheiro agrônomo séc. municipal de agricultura e planejamento)

atrasa tal processo. Estão presentes na aduana uruguaia o Ministério de agricultura, o Ministério da Saúde e a EMATER (Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural).

Segundo funcionários do porto seco, o fluxo de caminhões não é muito expressivo. Os dias de maior volume são segunda e sexta-feira, quando passam aproximadamente 40 e 30 caminhões, respectivamente. Durante o resto da semana o número não chega a 20.

Os principais produtos em trânsito são do Uruguai para o Brasil : a ‘cevada’ australiana (que vem de Montevideu e direciona-se à São Paulo) e hortifrutigranjeiros, sobretudo frutas. Já do Brasil para o Uruguai os principais produtos são a carne suína, ração de cachorro (que segundo um funcionário do porto seco, esse produto serve para alimentar crianças) e a maquinaria agrícola.

Quanto aos serviços atrelados ao setor de transporte é importante citar que mesmo as transportadoras uruguaias estão centralizadas em Livramento, assim como a maioria dos caminhoneiros reside em Livramento. Não existe a oferta de serviços nem o comércio informal nas proximidades da EADI e da Aduana uruguaia, fato comum em outros segmentos fronteiriços, como em Uruguaiana e Foz do Iguaçu.

Essas foram somente algumas modalidades descritas que não esgotam as possibilidades das práticas transfronteiriças legais e ilegais levantadas em campo. Com base em um levantamento bibliográfico e qualitativo pela seleção de entrevista e cruzamento de informações dos diferentes atores entrevistados, buscamos identificar e analisar um quadro geral dos fluxos mais relevantes para a economia e dinâmica desse segmento.

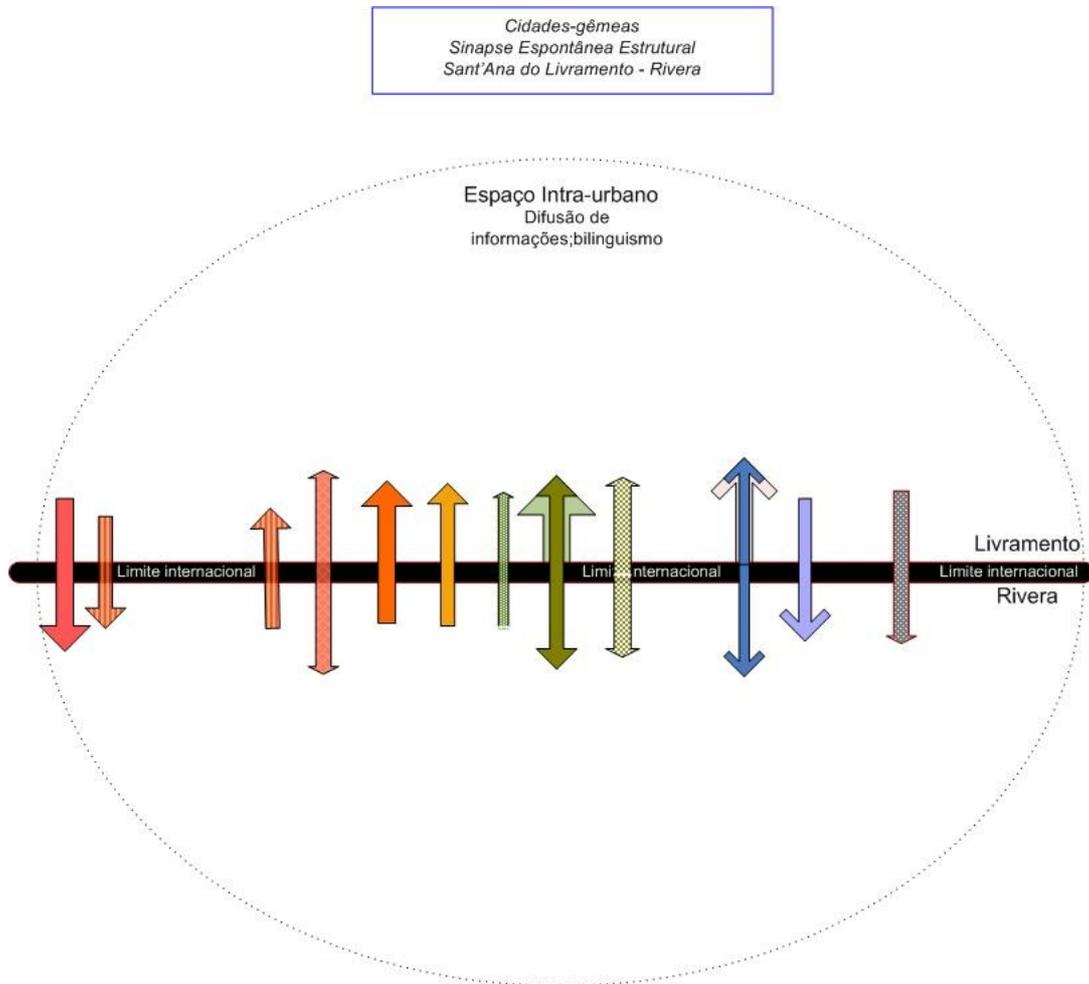
Algumas informações quantitativas e um levantamento qualitativo em trabalho de campo permitiram a esquematização das interações transfronteiriças no que tange os fluxos de pessoas, os fluxos de bens e seu vínculo com os serviços mais significativos desse segmento fronteiriço. Todos esses fluxos podem ser caracterizados pelas escalas a que estão relacionados, como é possível observar na legenda. Trata-se de uma síntese dos fluxos anteriormente apresentados cuja visualização e classificação a partir das escalas a que estão vinculados nos elucidam sobre as interações possíveis a partir desse segmento, bem como servem de indicativos sobre o papel dessas cidades como nós de

redes transacionais diferenciadas. Sua função comercial se divide em vários segmentos vinculados à escalas de atuação diferenciadas. O ilegal e o legal, em geral, se interpenetram nesse espaço onde o limite internacional institucionalizado possibilita a existência do contato e sobretudo das vantagens de supressão de diferentes normas.

Explica-se a ausência, nesse esquema, do fluxo internacional de carga que cruza Livramento/Rivera pelo fato desse não possuir um rebatimento local significativo no momento atual. Além de um volume de carga entre Brasil-Uruguai não representar nenhum número muito acentuado principalmente se comparado à Argentina, ocorre um subdivisão desses fluxos entre as demais cidades-gêmeas da fronteira meridional. Outras cidades-gêmeas como Chuy-Chuí e Jaguarão-Rio Branco também se apresentam como rotas possíveis de exportação e importação entre os países.

É fato que outros fluxos relacionados à escala internacional geram algum rebatimento local, como por exemplo, o fluxo de turistas que passam pela cidade, mas em geral consome produtos do *free shop* de Rivera. Esses sim estão representados no esquema e devidamente relacionados à escalas específicas.

**Figura 5: Esquema de interações transfronteiriças - Sant'Ana do Livramento/Rivera**



Fluxos de pessoas	Escalas de interações
Trabalhadores diaristas	Local (cidade-gêmea)
Turistas	Internacionais (de sub-regiões e cidades e regiões nacionais uruguaias, argentinas e brasileiras)
Migrantes	Internacionais (de sub-regiões e regiões uruguaias)
Moradores e uso de serviços coletivos	Local (cidade-gêmea)
Moradores e turistas - recreação	Local e internacional (sub regiões e regiões nacionais - UY , BR e AR)
<b>Fluxos de bens</b>	
Produtos importados – free shop	Local e internacional (sub-regiões e regiões nacionais - UY , BR e AR)
Gêneros alimentícios, remédios, combustíveis, material de construção.	Local e internacional (sub-região, e outras cidades e regiões nacionais uruguaias)
Laticínios ,massas, roupas de lã (alta qualidade)	Local e internacional (sub-região e outras cidades e regiões nacionais brasileiras)
Contrabando/descaminho (outros produtos)	Local e internacional (sub-regiões e regiões nacionais uruguaias e brasileiras)
<b>Fluxos de capitais</b>	
Investimentos / empresas / utilização do sistema bancário	Local e internacional (sub-região e outras cidades e regiões nacionais brasileiras)

Elaboração: Cristiane Adiala, 2006

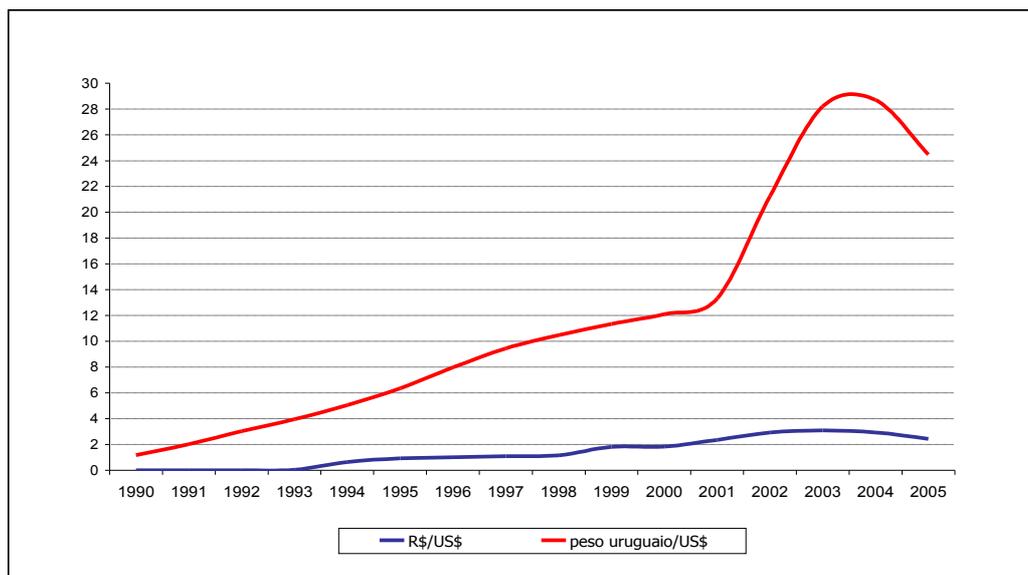
### **3.2.5 - Efeitos multiescalares de políticas públicas em Sant'Ana de Livramento e Rivera**

Nas cidades-gêmeas com alto grau de interação, onde as práticas econômicas são interdependentes em função da ausência de regulação sobre as práticas comerciais cotidianas, as variações cambiais são diariamente monitoradas pela população fronteiriça. A presença do regime de *free shops* em Rivera e a importância dessa atividade que se estende para Livramento, devido ao incremento dos serviços e do consumo de alguns produtos do lado brasileiro, fazem com que os comerciantes e os compradores atentem para a cotação do dólar em relação ao Real. É válido mencionar que no período de férias, quando ocorre o grande fluxo de argentinos no país, a relação peso argentino/dólar também é de grande importância.

O efeito da variação cambial entre essas moedas podem ser apreciadas e balizadas por informações coletadas em campo acerca das inflexões mais importantes que afetaram diretamente os fluxos, e por conseguinte os seus motivadores e todos os setores atrelados.

Contudo, é com a criação do Real, quando a moeda brasileira também equiparase ao dólar, que há o auge das compras em *free shops* atraindo muitos brasileiros, a ponto de se formarem filas nas portas dos 73 *free shops* agora instalados. Com isso ampliam-se setores como o de serviços, como a hotelaria em Livramento, os restaurantes e empreendimentos de lazer em Rivera. Empregos em setores atrelados à essas áreas são criados, e mesmo o comércio informal é atingido positivamente, pela dinâmica fronteiriça. Essa dinâmica atrai pessoas, mesmo as que não podem consumir em função de uma base legal (facilmente burlada), que é o caso dos uruguaios, ou ainda as que não possuem poder aquisitivo para tal, e pode, ao mesmo tempo, permitir algumas compras de produtos contrabandeados do Paraguai disponíveis no camelódromo destinado a esse tipo de atividade já no ano de 1995.

**Gráfico 6: Evolução das taxas de Câmbio R\$/ US\$ e Peso uruguaio/US\$**



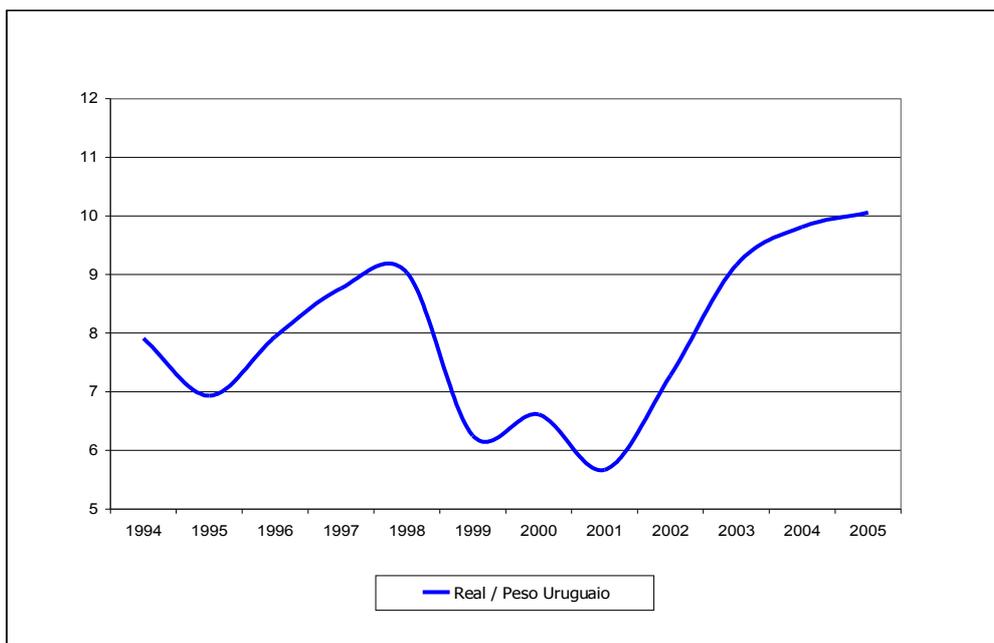
Fonte: IPEA DATA

É importante lembrar que turistas argentinos começaram a se beneficiar do regime a partir do ano de 1991, quando instituiu-se a política de convertibilidade, com 1 peso argentino correspondendo à 1 dólar.

Segundo Mazzei (2002) ocorre tanto em Livramento quanto em Rivera uma crescente terceirização da PEA e favorecimento das atividades comerciais até 1998 em função das políticas anti inflacionárias brasileiras e ainda pela instalação dos *free shops* em 1987 na cidade de Rivera.

Uma grande crise inicia-se logo no início de desvalorização da moeda brasileira (1999), culminando com uma queda de 60% nas vendas só nos dois primeiros anos. Segundo informações da Associação de Comerciantes dos *free shops*, já nos primeiros 3 meses de crise, cerca de 1.500 pessoas entraram com pedido de seguro desemprego, número que, com o agravamento da mesma (2002) chegou a alcançar o total de 2.000 pessoas empregadas tanto nos *free shops* quanto em setores atrelados a essa atividade indiretamente.

**Gráfico 7: Evolução das taxas de Câmbio Peso uruguaio/Real**



Fonte: IPEA DATA

A desvalorização conjunta da moeda brasileira e da uruguaia gerou uma forte crise em ambas as cidades no momento em que 1 real chegou a equivaler a 10 pesos uruguaio (antes variando entre 6 e 8 pesos, como podemos observar no gráfico acima). Tal aumento que influiu diretamente no valor da cesta básica, em geral adquirida do lado brasileiro. Ainda que alguns produtos se tornassem mais baratos em Rivera, o que a princípio dinamizaria a economia local (obviamente excetuando os *free shops*, esvaziados nesse período), a população, consumindo em Rivera sofreu com o aumento da cesta básica que variou entre 10 e 20% e ainda perdeu acesso a produtos mais variados e de qualidade superior.

Assim, produtos que sempre tiveram menor preço no Brasil, como a erva mate, açúcar, café e tabaco, passaram a ser comprados em Rivera. O superdimensionamento comercial santanense sofreu uma das piores crises já vistas na cidade, com supermercados despedindo trabalhadores e postos de gasolina reduzindo seus preços, como mostraram algumas notícias do jornal *A Platéia* de Livramento nos meses de junho e julho de 2002. (BENTANCOR, 2002)

Tendo como base uma apreciação da situação cambial dos países em contato e seus efeitos sobre os segmentos fronteiriços, é comum ouvirmos que quando ‘o país vai mal, a fronteira vai bem’ pois a desvalorização monetária atrai os compradores da cidade vizinha, incrementando suas economias extremamente vinculadas ao setor de comércio e serviços. Em se tratando do beneficiamento ora de uma cidade, ora de outra, um comerciante assinala que ‘quando Rivera está mal, toda fronteira sente e quando Rivera está bem, Livramento se beneficia, já que sempre há o consumo e a utilização dos seus serviços. Em contraposição, quando Sant’Ana está bem, o dinheiro foge para dentro do território brasileiro’.

Em agosto de 2005, muitos comerciantes disseram que estava havendo uma melhora gradativa das duas cidades depois da crise de 2002, muito em função da diminuição da desvalorização da moeda brasileira frente ao dólar, o que conseguiu mobilizar turistas brasileiros nos finais de semanas e no período das férias.

O Mercosul, como política supranacional que, a partir da sua criação engendra uma série de objetos técnicos em lugares estratégicos, tende a servir como marco da integração dos países do Cone Sul deliberando pela necessidade inicial de uma integração comercial, acompanhada por uma integração social e cultural. No segmento analisado, é possível afirmar que a influência de suas normas recai diretamente e quase exclusivamente sobre os setores de transporte das duas cidades e sobre os trâmites acerca de fluxos vinculados a escalas distantes. Como vimos no gráfico relacionado ao fluxo de cargas (cap1, gráfico 2), o fluxo de carga que atravessa Livramento e Rivera não é muito expressivo e se subdivide com outras cidades-gêmeas ao longo da fronteira meridional. Posteriormente, a partir de entrevistas, identificamos que muitos cidadãos não visualizam qualquer efeito ou grande alteração cotidiana desde a implantação do Mercosul. De fato, parece que há sempre a menção de uma distância dos efeitos de tal política, como se esta fosse algo que não cabe à população fronteiriça. Por outro lado, há o enaltecimento do fator interativo das duas cidades como um marco ou um exemplo a ser seguido por todas as comunidades fronteiriças no âmbito do Mercosul.

Há o intento de organizar políticas de integração entre os segmentos fronteiriços do Brasil e Uruguai desde o início do século XX, facilitado pelas relações amistosas

entre os países e pela interação efetiva que ocorre historicamente nas cidades limítrofes mais dinâmicas.

Depois de alguns acordos pretéritos sobre de uma delimitação mais precisa de limites, de um Protocolo sobre incidentes de fronteiras e violações de território (1928), entre outros mais específicos e pouco expressivos, é instituído em dezembro de 1933, o *Convênio para a fixação do Estatuto Jurídico da fronteira e protocolo adicional*. A partir desse, ficou acordado entre os governos centrais a regulação de algumas obrigações a que os estados estão submetidos no que tange a conservação das vias ao longo da fronteira, a proibição das construções no corredor nacional (já citadas no que se refere à presença de bancas de ambulante na faixa de 10 metros para cada lado a partir do limite), o sistema de inspeção fronteira, as obrigações dos estados com os marcos fronteira e o regime de obras permanentes nos rios que cortam a fronteira. (ACHARD, 1997) Soma-se a esses marcos regulatórios a previsão de atuação conjunta das autoridades de ambos os países no que se refere a problemas comuns ao longo da fronteira. (de acordo com o Art. 8) Ainda como exemplo de relação amistosa entre os países ou ainda de intenção de integração (ainda que esse não seja o objetivo principal de tal convênio) o conteúdo Art. 6 diz que institui que toda a largura das estradas ou caminhos que coincidam com a fronteira poderá ser utilizada por pessoas procedentes de qualquer dos dois estados, sem a apresentação de passaporte ou salvo-conduto.

Ainda que, possivelmente, o convênio confunda a noção de fronteira com a de limite, esses artigos apresentam indícios de uma atuação governamental a favor de uma liberdade de fluxos de pessoas e a previsão de uma atuação conjunta de órgãos em casos pontuais.

De fato, ao longo dos anos criam-se uma variedade de acordos, reuniões e comissões binacionais relativas a diferentes temas, instituem-se convênios mistos envolvidos com um tema específico, e comissões para resolução de temas gerais. A tabela a seguir foi feita a partir do levantamento dos todos os acordos bilaterais entre Brasil e Uruguai, os principais temas e as escalas de abrangência dos mesmos.

Predominam entre o Uruguai e Brasil os acordos em prol do desenvolvimento econômico em escala local e ainda regional, bem como são expressivos os acordo acerca do tema cidadania, mas sob uma escala de abrangência nacional.

Segundo o Grupo Retis (2004), o Uruguai é um dos poucos países que estabeleceu acordos específicos para o desenvolvimento conjunto das zonas de fronteira, o que deveria servir como exemplo para os acordos a serem criados com outros países que apresentam uma fraca prática bi-nacional e mais especificamente transfronteiriça.

**Tabela 5**

<b>Concentração e Abrangência Espacial dos Acordos Bilaterais Brasil - Uruguai</b>	
<b>Cidadania</b>	
Local	7
Regional	5
Nacional	28
<b>Desenvolvimento econômico</b>	
Local	26
Regional	38
Nacional	8
<b>Aliança e cooperação</b>	
Comissões mistas	20

Fonte: Ministério das Relações Exteriores 2003  
Organização: Grupo Retis de Pesquisa

Creemos que quanto mais ocorra a prática de interação entre cidades-gêmeas, maiores serão as demandas visando à resolução de problemas locais que necessitam passar pelo auspício de órgãos centrais.

Fechando a discussão no escopo dos acordos e comissões de cooperação transfronteiriça, Diego Achard (1997), em sua análise das instituições que promovem a integração fronteira entre Brasil e Uruguai, enumera os principais tratados fundamentais que regulam as relações na fronteira meridional: O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio de 1975, O Tratado de Cooperação para o aproveitamento dos Recursos Naturais e do Desenvolvimento da Lagoa Mirim, O Tratado de criação da Comissão Técnica Mista do Rio Quaraí, e o Estatuto Jurídico de fronteira de 1933.

Segundo a Secretaria de Assuntos estratégicos (Governo do Estado do Rio Grande do Sul) a cooperação fronteira tem, como marco institucional principal, a partir da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia (CGC), a Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (CDZF). Existem ainda, com escopos geográficos específicos, a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ), além do Grupo Permanente de Cooperação Consular (GPCC) e de seis Comitês de Fronteira: Chuí/Chuy; Jaguarão/Rio Branco; Sant'Ana do Livramento/Rivera; Quaraí/Artigas; Barra do Quaraí/Bella Unión; e Aceguá/Aceguá, os dois últimos tendo sido instalados em 2 e 4 de abril de 1997, respectivamente. (SEDAI, 2005)

No que se refere aos dispositivos eleitos pelos governos centrais para a promoção da participação mais efetiva dos atores locais sobre o temário da integração fronteira, identificamos a criação dos Comitês de Fronteira como um grande marco nesse processo. Os Comitês são criados no âmbito da III reunião da subcomissão para o desenvolvimento conjunto de zonas fronteiriças, onde são previstos, no caso das relações Brasil-Uruguai, a formação de Comitês nas cidades de Chuy/Chuí, Rio Branco/Jaguarão e Sant'Ana do Livramento/Rivera. (ACHARD, 1997)

O autor, que dispunha da ata de instalação dos Comitês de Fronteira realizada em Jaguarão em fevereiro de 1990, apresenta como objetivos principais dos mesmos o estímulo ao desenvolvimento sócio-econômico da região, a promoção da coordenação dos órgãos encarregados dos temas relevantes da área e a facilitação da circulação de pessoas, mercadorias e veículos.

O regulamento dos Comitês estabelece que estes serão um foro bilateral para o exame de temas de interesse comum da região fronteira, sobre a jurisdição das oficinas consulares do Brasil e do Uruguai. Os comitês se reunirão quando houver convocação por uma das autoridades consulares (que presidem tais comitês) que desenvolverão uma agenda previamente elaborada. Os trabalhos dos Comitês terão caráter de recomendações, adotadas por consenso de seus presidentes e transmitidas às respectivos chancelarias. (ACHARD, 1997)

Um exemplo de um tema exposto e incluído na agenda da 5ª Reunião do Comitê de Fronteira Livramento-Rivera (1994) foi o que concernia à realização de um plano de

desenvolvimento urbano conjunto Rivera - Sant'Ana do Livramento. Na 3ª Reunião da Comissão Geral de Coordenação Uruguaio -Brasileira, os cônsules de ambos países aprovam a criação de um Grupo de trabalho, com o objetivo de elaborar bases para a realização de um Plano Diretor Comum.

Assim, o Grupo de Trabalho Binacional se instala em abril de 1997 formado pelos órgãos Promotores do Uruguai (Ministério de Relações Exteriores,Intendência de Rivera, cônsul uruguaio em Sant'Ana e presidência da delegação uruguaia) e do Brasil (Ministério de Relações Exteriores, escritório de representação do Itamaraty no Rio Grande do Sul, equipe do consulado brasileiro em Rivera, e Prefeitura de Sant'Ana do Livramento). Quanto aos órgãos executores temos a Direção nacional de arquitetura, a Universidade da República do Uruguai, o Ministério de Transportes e Obras Públicas, o Ministério de Habitação e Ordenamento territorial e Meio Ambiente e a direção Nacional de Arquitetura, no Uruguai e o Governo do Rio Grande do Sul, a secretaria da Coordenação e Planejamento, a Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e a Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, no Brasil.

Como objetivos principais do Plano de desenvolvimento urbano conjunto de Rivera e Sant'Ana do Livramento estão a promoção da integração das duas cidades com foco no sistema viário e organização territorial objetivando a fluidez de circulação como adequação e equilíbrio de espaços para desenvolvimento de atividades urbanas, o fortalecimento das áreas centrais, revitalização de áreas centrais e valorização do patrimônio, revitalização do entorno da linha divisória, controle da expansão urbana e estímulo à ocupação de vazios urbanos e a conservação e recuperação de espaços naturais. (PDUC Rivera- Livramento, 1998)

Um diagnóstico sócio-econômico, financeiro e territorial é produzido, acompanhado de conclusões e propostas. Compõe-se de um total de VI volumes que apresentam um panorama geral das duas cidades visando o alcance pontos mencionados. Os documentos podem servir como um diagnóstico, mas não conseguem firmar um ponto chave das suas propostas. Trata-se do Marco Normativo, dos instrumentos legais e normativos propostos pelos executores para a execução de objetivos. Propôs-se a formação de uma comissão mista para a implementação do

PDUC, com estatuto aprovado por ambos: os dois países, através das chancelarias e seus vínculos com os governos centrais, mais a administração dos estados, departamentos e municípios, adequando normas e prestações de serviços de interesse compartilhado. Propôs-se também um modelo de gestão conjunta formada pelas equipes técnicas de cada município /intendência e outros executores envolvidos.

Em ocasião de trabalho de campo conseguimos obter tal material e notamos que sempre que perguntávamos sobre algum tipo de ação formal realizada conjuntamente por atores de cada cidade, era o relatório supracitado o mais mencionado. Mas também as respostas eram unânimes quando perguntávamos sobre a parte prática relativa principalmente ao planejamento conjunto do aglomerado urbano. Todos disseram que nada saiu do papel e os motivos para tal estavam geralmente relacionados ou à falta de investimentos em projetos do tipo ou às dificuldades de equilibrar a base legal necessária à implantação de uma ação conjunta dos dois países.

O plano diretor conjunto não passou de uma proposta, Livramento continuou, até dezembro de 2006, com um plano diretor bastante simplificado e Rivera preparou seu Plano de desenvolvimento e ordenamento territorial da micro-região de Rivera em 2004, bastante completo e organizado, mas que ainda não tinha sido aprovado pela junta departamental até a ocasião do trabalho de campo.

Na atualidade, a política fronteiriça realizada pelo Brasil e Uruguai é o Acordo para a permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios (Anexo 1) promulgado em 21/11/2003, no âmbito da Nova Agenda de cooperação e Desenvolvimento fronteiriço Brasil-Uruguai que retoma o temário relativo a políticas integradas entre Brasil e Uruguai.

Os nacionais fronteiriços residentes nas cidades-gêmeas relacionadas ao final desse acordo, a partir da obtenção do documento fronteiriço, podem residir, trabalhar (com a possibilidade de legalizar direitos trabalhistas em outro país) e estudar, inicialmente, sem que haja nenhum empecilho legal incidindo sobre tais ações.

Gladys Bentancor e Adriana Dorfman (final de 2005) produziram um artigo que trata de tal documento. Segundo as autoras, ainda seria cedo para avaliar os impactos da sua criação nas cidades de Livramento-Rivera. No entanto, elas apontam para a questão do caráter limitante engendrada pela ratificação em tal acordo em 14 de abril de 2004,

que abrange uma região delimitada simetricamente a 20Km em ambos lados da fronteira incluindo, portanto, as cidades-gêmeas e uma série de localidades de tamanhos variados, ligadas à dinâmica fronteiriça. As autoras questionam sobre o estabelecimento dessa zona limitada em um segmento fronteiriço que engendra uma dinâmica que não pode ser contida nesse perímetro, se consideramos a fronteira como uma área de influência. Dessa forma, um dos documentos necessários é o comprovante de residência da pessoa que deseja o seu documento fronteiriço, pela vontade de realizar tais práticas no país imediatamente vizinho.

Ainda segundo as autoras, até o momento, a permissão para residência é o elemento mais acabado dentro do acordo, permitindo legalizar situações de fato em função de alguns problemas legais quanto a desenvolvimento das outras atividades. Gladys e Adriana mencionam que:

“Quanto ao trabalho e ao estudo, será necessário compatibilizar as demandas de conselhos profissionais e dos organismos que validam os títulos acadêmicos, dando seqüência aos esforços iniciados no Mercosul, a exemplo do pioneiro reconhecimento do título de agrônomo. Da mesma forma o direito à previdência social depende de muitas adequações, bem como o acesso a serviços de saúde, à posse de imóveis e a simplificação de trâmites aduaneiros para o traslado de bens, temas também presentes na Nova Agenda de Cooperação Fronteiriça.” (DORFMAN, A. Bentancor, G, 2005 : 137)

Algumas entrevistas na ocasião do trabalho de campo indicaram que não há um efeito muito grande de tal medida nesse segmento. Um uruguaio empregado em uma das distribuidoras de gás ao longo do limite internacional, no lado de Livramento, mostrou seu interesse em adquirir o documento, mas reclamou da burocracia para adquiri-lo. Reclamou do preço da taxa prevista no acordo (de R\$ 60, 00 na ocasião) e da taxa que deve ser paga para a liberação de antecedentes criminais na polícia de Rivera (equivalente a R\$ 10, 00). Uma outra pessoa empregada na prefeitura diz que não há uma grande procura por tal documento pela facilidade que a população local possui

nessas cidades para adquirir benefícios a partir de *trampitas*<sup>24</sup> e de relações de parentesco, vizinhança e toda uma rede de ação informal presente no cotidiano fronteiriço.

Complementando essa idéia, Gladys Bentancor nos diz que:

“Em geral, os atores locais através de suas manifestações desconfiam das instâncias institucionais para a resolução efetiva de seus problemas por estas serem dependentes de normas nacionais ou internacionais que regem a fronteira. Preferem transitar pela via dos acordos informais da integração ‘de fato’.” (Bentancor, 2002:201)

Quando estivemos em Livramento buscamos informações e dados formais na intendência de Rivera e prefeitura de Livramento que nos ajudassem na avaliação de algumas políticas multiescalares, mas sobretudo locais, acerca da integração e dos seus possíveis efeitos. No entanto, o material coletado foi muito inferior ao esperado. Essa falta de dados foi atribuída ao recém mandato do prefeito Wainer Machado em Livramento. Informações atuais sobre medidas conjuntas formalizadas pela prefeitura de Livramento e intendência de Rivera também foram limitadas em função da posse recente nas duas cidades já que em Rivera, Tabaré Vieira Duarte (reeleito pelo Partido Colorado) só tinha tomado posse três semanas antes da ocasião do trabalho de campo.

Ainda assim, estavam se iniciando as conversações entre a prefeitura e a intendência. O primeiro encontro que ocorreu no dia 25/07/2005 (segunda-feira) foi uma reunião com prefeitos e secretários para a elaboração de propostas, debate de temas como lixo, saneamento, controle epidemiológico, agenda ambiental comum, atendimento primário em saúde, trabalhadores informais e a ocupação da linha divisória, agenda turística comum, a participação conjunta das duas polícias quanto ao abigeato, questão dos planos diretores distintos. Quanto à maioria dessas questões existem entraves legais que impedem a ação conjunta.

Não obtivemos nenhum resultado ou posicionamento levantado nessa reunião, pois já não estávamos mais nessa cidade-gêmea na ocasião. Contudo, é possível a partir

---

<sup>24</sup> Pequenas mentiras ou manobras locais com o objetivo de burlar algumas normas.

dos principais temas discutidos, percebermos quais são as principais questões que envolvem os dois governos locais.

Um outro ponto interessante refere-se aos projetos recentes desenvolvidos pela prefeitura de Livramento a partir de investimentos do governo federal. Desde a posse do atual prefeito Wainer ocorreu a liberação de verbas do Ministério de Ciência e Tecnologia utilizadas em projetos de qualificação e modernização da cadeia produtiva do leite (liberação de R\$ 1.500,00) e da Apicultura e fruticultura (liberação de R\$ 500.00 reais) que servirá como auxílio aos pequenos produtores e assentados do município. A facilidade de obtenção de tais verbas para o município explica-se pelo fato do atual prefeito ser marido da chefe de gabinete do Ministério de Ciência e Tecnologia em 2005, como nos apontam abertamente alguns funcionários da prefeitura, que indica, a partir de uma outra instância, a importância das relações pessoais em assuntos político-administrativos.

Tratando-se de uma política relevante que compete à escala da unidade federativa, buscamos informações na prefeitura de Livramento sobre a inserção do município no projeto chamado COREDEs (Conselho Regional de Desenvolvimento) organizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que conta com a participação dos municípios pertencentes a cada COREDE (pois há uma regionalização a partir de características socioeconômicas e espaciais).

Sobre o COREDE Fronteira Oeste, foi dito que a principal função desse conselho é a execução de consultas populares onde há votação de demandas prioritárias a serem levadas ao governo do Estado do RS. Isso ocorre em uma reunião que envolve vários atores sociais dos municípios que compõem cada Corede. Depois disso há votação a nível estadual para a liberação do orçamento, que será usado na execução de projetos pela Secretaria do Estado mais apropriada de acordo com as demandas.

Está atualmente vinculado ao gabinete do vice-governador funcionando com uma política pública que está substituindo o orçamento participativo. No gabinete ocorre a organização, o planejamento e a montagem do orçamento. Parte desse orçamento definido por lei é destinada à consulta popular (a última ocorreu no dia 10 de agosto de 2005). Existe também a atuação da secretaria de planejamento e do fórum dos COREDES na eleição de prioridades por região.

O orçamento é distribuído levando em consideração as regiões menos desenvolvidas. Nesse contexto, a região Fronteira Oeste é uma das prioritárias.

No entanto, alguns secretários reclamaram que no ano passado foram liberados 22 milhões para todos os Coredes, mas que esse ano houve uma redução de 2/3 desse valor. Cerca de 1 milhão de reais para todo o Corede Fronteira Oeste (13 municípios) para serem divididos entre distribuídos nas áreas de ciência e tecnologia; agricultura; saúde; trabalho e educação.

Ainda sobre o procedimento e a estrutura organizativa dos Coredes foi dito que ocorrem assembleias municipais organizadas pelos conselhos municipais de desenvolvimento que possuem como principal função coordenar a discussão orçamentária nos municípios, através de Audiências Públicas, na escolha das prioridades. Os municípios precisam fazer parte das chamadas Comudes (Conselhos Municipais de Desenvolvimento) instituídas para que as prioridades sejam aceitas no Coredes. É papel das Comudes a elaboração das diretrizes das demandas, a sua organização e encaminhamento. Na assembleia são eleitos delegados que representarão o município e levaram a cabo as prioridades eleitas. As Comudes podem também pedir empréstimos junto aos governos dos estados.

Depois ocorre uma assembleia regional onde estão presentes os delegados de todos os municípios. Nesse momento são analisadas as demandas de cada município, suas condições quanto à população, PIB e etc. Há a busca pelo consenso e negociação quanto às áreas privilegiadas. Em seguida são levantadas demandas que posteriormente irão a voto.

No dia 10 de agosto ocorreu uma votação em todo o RS, de forma a ratificar as demandas municipais, antes divididas por áreas. A população vota em 3 problemas considerados prioritários. Depois do resultado há a elaboração do projeto pelas secretarias responsáveis pelo solucionamento de demandas.

Dois secretários disseram que não existem demandas que contemplem qualquer problema relacionado a Rivera, ou mesmo a integração entre as duas cidades, o que caracteriza uma política pública vinculada ao Estado do Rio Grande do Sul completamente voltada ao lado brasileiro, ainda que haja a eleição de demandas por atores locais, sensivelmente influenciados por sua condição fronteira.

Encerrando a apresentação de algumas políticas oriundas de escalas que possibilitam o entendimento tanto das diferentes tramas relacionais, das interações e suas variações e os motivos para tais variações, podemos salientar um outro tipo de ação apresentado por Kátia Muller. Trata-se da presença da A ACM/ACJ Fronteira (Associação Cristão de Moços/ Asociasón Cristana de Jóvenes) que atua nas duas cidades e conta com o apoio de voluntários brasileiros e uruguaiois que trabalham com jovens e crianças, nas áreas de educação, esporte e lazer. É uma organização não governamental que indiferente à presença do limite, soma os esforços e enfrenta dificuldades para que até mesmo suas sedes regionais, localizadas em Porto Alegre e Montevideú, compreendam as situações com as quais ela se defronta. Tal instituição presta contas, em três moedas correntes em Livramento-Rivera: o real, o peso e o dólar. Os administradores, distantes da comunidade fronteiriça, têm problemas em aceitar a realidade, que é passada pelos coordenadores locais. Da mesma forma, colaboradores de ambos os lados tentam ultrapassar os empecilhos decorrentes das leis municipais, estaduais e nacionais que causam entraves para projetos que são direcionados aos habitantes do lado brasileiro e uruguaio, firmando convênios e propostas que possam atender à comunidade local indiscriminadamente. (Muller, 2001)

### **3. 3 - Uruguaiana – Paso de Los Libres: entre a dissociação e a integração.**

Entre as duas cidades, uma ponte com extensão de 1.419 metros foi construída em 1945, em função de uma perspectiva integracionista antes dos anos de ditaduras nos dois países. Como foi dito no primeiro capítulo, a idéia da Ponte Internacional tem como base o interesse de comerciantes de Uruguaiana, mas de *libreños* envolvidos com comércio local. Antes da ponte, a presença de pequenos portos e a ida e vinda de barcos já promoviam a interação local e a venda de bens.

No entanto, não existem muitos elementos de coesão entre a população de Uruguaiana com a população de Libres. Fatores que expliquem que não haja uma interação entre as populações locais de uma maneira mais consistente como ocorre em Livramento/Rivera remetem à problemas vinculados a travessia da ponte marcada, pela

rigidez e hostilidade dos argentinos (sobretudo aqueles que se sentem representantes do seu estado) e pelas diferentes políticas dissociativas de ambos os lados em alguns momentos pontuais (que mencionaremos mais tarde), se nos referimos a uma memória recente. Podem explicar-se também pela figuração da rivalidade entre países que por algum tempo disputaram a hegemonia político-econômica da América do Sul e estiveram ainda sobre tensão, pela ameaça de conflito nesses países, possibilidade que atingia muito mais os cidadãos fronteiriços por pertencerem a uma zona de contato direta. Devemos considerar também alguns costumes diferenciados entre os povos e mesmo o fator linguístico, dificilmente transformado em vantagem (pela proximidade do português e espanhol) se não há a intenção que isso ocorra.

No que se refere aos contatos sócio-culturais entre as duas comunidades podemos assinalar que, embora haja forte distinção entre brasileiros e argentinos, existem diferenciados grupos sociais que podem se unir ou solidarizar por buscarem interesses comuns, o que pode variar de acordo com a situação, onde ora há uma apelo ao nacionalismo para defesa de seus interesses e ora a condição de integração transfronteiriça vem a tona como estratégia.

Aprofundando sobre os marcos históricos que podem ter contribuído para um clima de estranhamento e servido como fatores que tendem a segmentar e imbuir os cidadãos de sentimento nacionalista (mesmo sabendo das variações de sentido que esse sentimento pode apresentar em segmentos fronteiriços), podemos mencionar alguns fatores que fizeram com que os moradores sentissem um perigo de conflito iminente entre os dois países. Essa possibilidade de conflito foi engendrada, segundo Grimson (2003) em função da época em que esta suposição foi mais fortalecida – décadas de 1960 e 1970, quando os países passavam por um regime militar-, e pela comparação da situação argentina com o do desenvolvimento econômico, político e militar brasileiro, que desagradou muitos setores desse país. Acerca do tema, artigos que atentavam para tal perigo eram produzidos pelos dois países e um clima de tensão era sentido na fronteira. Esse clima se estendeu por bastante tempo e criou rupturas, mesmo sem que algum indício de enfrentamento mais efetivo tenha ocorrido.

“Em qualquer caso, a possibilidade de uma guerra entre Brasil e Argentina era séria, e em função dessas hipóteses não somente se escreveram artigos, como também se ditaram leis, se instalaram regimentos, se interromperam comunicações, se instruíram as tropas em serviço militar obrigatório.” (GRIMSON,2003: 112)

De acordo com entrevista com um membro da Câmara de Lojistas de Uruguaiana, existia um certo medo do lado brasileiro, pois em Libres estavam instaladas escolas de artilharia sempre em treinamento, o que significava para a população local a demonstração de uma possível intensão de conflito.

Curiosamente, com o enfraquecimento dessa hipótese de conflito armado entre os países, onde contrapõem-se o discurso cada vez mais forte da integração regional, Paso de los Libres sofreu algumas conseqüências econômicas que auxiliaram no quadro de crise dessa cidade. A função defensiva da cidade fortalecida no período da ditadura era importante para o Ministério do Interior Argentino, que instituiu na cidade a chamada força de proteção fronteira, transformada hoje na polícia da fronteira. Houve o esvaziamento dos quartéis em Libres quando ocorreu a crise argentina, estimulando o processo de redução de contingente e redirecionamento do pessoal. Os militares que moravam em Libres eram importantes para sua economia considerando o tamanho populacional. A diminuição do contingente foi sentida pelos setores comerciais e de serviços, como nos disse o Secretário de Cultura de Paso de Los Libres. Não raro, pode existir uma associação positiva vinculada à presença de militares em uma cidade sustentada pelo setor terciário e extremamente deprimida economicamente na atualidade.

Elementos como o número pouco expressivo de famílias mistas e a não identificação de uma zona de bilingüismo desde já criam algumas bases de diferenciação no que se refere ao outro segmento fronteiro analisado.

Grimson (2003), tenta quantificar o número de famílias mistas a partir dos nascimentos dos filhos dos casais, já que muitos deste não se casam legalmente. Ele estima que haja cerca de 1% de famílias mistas vivendo tanto do lado brasileiro como do lado argentino. É interessante notar que esse percentual, ainda segundo o autor, já foi de 7,6% no ano de 1932, decrescendo desde então, até a atual situação.

Um outro fator que pode proporcionar uma vivência maior de um determinado cidadão em dois países diferentes, usufruindo de direitos e estreitando vínculos é a obtenção da dupla nacionalidade, como observamos em Rivera/ Livramento. No entanto, Brasil e Argentina possuem uma base legal idêntica sobre o assunto. Ambas adotam o critério *jus soli*, onde define-se o cidadão pelo seu local de nascimento.

Contudo, a cidadania argentina pode ser adquirida após a residência por dois anos contínuos no país, segundo o art. 20 da Constituição Argentina (1994).

Já o marco legal brasileiro acerca do tema diz que os filhos de brasileiros, maiores de 12 anos, nascidos no exterior, registrados ou não registrados em Repartição Consular, que desejam conservar a nacionalidade brasileira, deverão: a residir no Brasil; requerer ao Juiz do Registro Civil de seu domicílio que seja feito seu registro de nascimento, com base em certidão de nascimento estrangeira, autenticada pela Autoridade Consular e traduzida no Brasil por tradutor público juramentado; apresentar comprovante de nacionalidade brasileira de um dos seus genitores e, após atingida a maioridade, fazer a opção pela nacionalidade brasileira.

Sobre o bilingüismo, Grimson elucida que os casos de existentes são realmente poucos, e predomina a situação em que os filhos falam o idioma do país em que vivem e compreendem o outro idioma (sesquilingüismo). (GRIMSON, 2003)

De fato, as interações locais mais efetivas se dão em função de vantagens econômicas proporcionadas às populações nos momentos de variação cambial que gerem um quadro de desigualdade entre as moedas. Além desse fator que gera fluxos que variam de intensidade e direção em função do câmbio, o setor comercial varejista ainda se sustenta minimamente por apresentarem também 'especializações' locais que geram alguma complementaridade. Uma permissividade maior dos brasileiros no que se refere a venda de produtos contrabandeados do Paraguai pode ser um exemplo, mas também alguns produtos de alta qualidade comercializados em Paso de los Libres também atraem brasileiros, sendo esses produtos alimentícios (laticínios) e vestimentas. Os restaurantes, os bares, as áreas de lazer mais diversificados ficam em Paso de Los Libres, apesar dessa ser uma cidade pequena. Ao longo da sua rua principal há um forte e movimentado comércio. No entanto, no Brasil há uma diversificação maior de produtos e de serviços, muitas vezes procurados pelos argentinos. Entre eles há uma

ponte que passa por momentos variados de controle de moradores locais, enquanto os fluxos internacionais de mercadorias são agilizados por sistemas cada vez mais eficazes, principalmente do lado brasileiro.

Algumas informações trabalhadas a seguir apontam para diferenças e semelhanças entre as cidades de Libres e Uruguaiana, com o objetivo de visualizarmos as suas dimensões, sua diversificação e inserção das mesmas nas sub-regiões a que pertencem.

Esse segmento de fronteira atualmente ganha destaque pelo imenso fluxo de bens que o atravessa. Uruguaiana, cidade brasileira com aporte populacional bastante superior a Libres (ver tabela 1), concentra um maior número de funções urbanas e possui uma participação de alguma relevância para a economia do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente se consideramos a sua inserção em uma área economicamente deprimida do Corede Fronteira Oeste (o que não significa que as condições sócio-econômicas em Uruguaiana sejam as mais favoráveis) em comparação com o restante do estado. Apresenta o 18º PIB mais expressivo do Rio Grande do Sul, segundo dados de 2002 da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e é ainda o maior produtor de arroz de todo o Estado. No entanto, mais de 50% do seu valor agregado Bruto refere-se ao setor terciário do município. (tabela 2, capítulo 1)

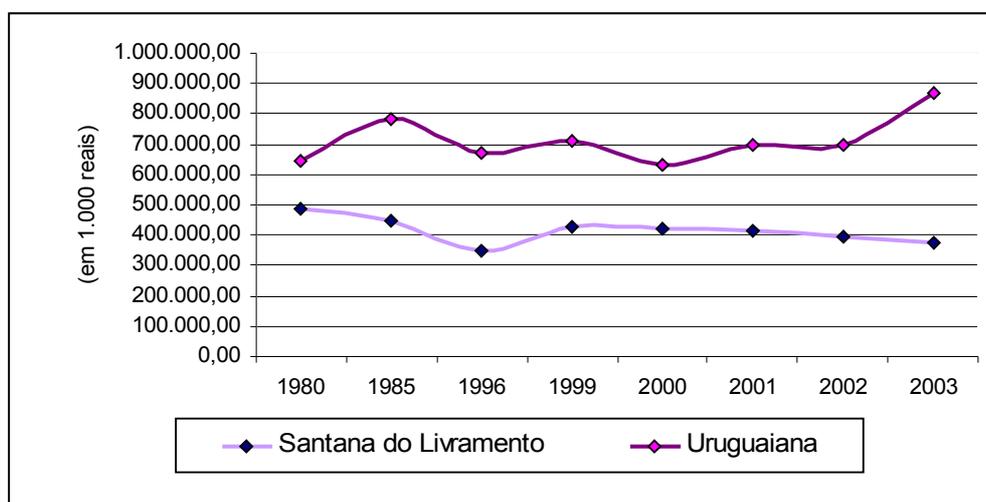
A produção de arroz, além de não empregar um contingente expressivo de pessoas, em geral só passa pelo processo de secagem de grãos em Uruguaiana. Seu beneficiamento fica a cargo de empresas localizadas em outros estados, especialmente em São Paulo. Segundo informações do secretário de Indústria e Comércio de Uruguaiana, as indústrias beneficiadoras de arroz sucumbiram desde que a alíquota (ICMS) decidida pelo Governo do Estado do RS deixou de ser competitiva frente à de São Paulo. O arroz que antes era vendido já beneficiado hoje é vendido *in natura*. Houve assembleias onde os atores estaduais prejudicados pediam, no mínimo a equiparação da alíquota com a do Estado de São Paulo. O máximo que se conseguiu em Uruguaiana (segundo informações de campo em 2005) foi a redução de 5% em cima de uma alíquota de ICMS de 17%, instituída pelo Governo do estado do Rio Grande do Sul. Porém, em São Paulo, a alíquota é de 7%, bem mais competitiva. Essa seria um

exemplo de política pública estadual que afeta a economia de Uruguiana, principalmente no que se refere à industrialização do município.

No gráfico a seguir representamos a evolução do PIB de Uruguiana e de Sant`Ana do Livramento. As duas cidades ao longo de mais de 20 anos, não apresentaram um crescimento de PIB considerável ou mesmo um grande decréscimo, o que designa uma certa estabilidade vinculada à idéia de estagnação econômica dos municípios, situação muito semelhante à da grande maioria da sub-região Fronteira Oeste, uma das áreas mais deprimidas economicamente do Rio Grande do Sul. No entanto, Uruguiana apresentou um incremento acentuado de 21, 0% do seu PIB, a partir do ano de 2002, elemento também atrelado ao setor terciário da cidade, que buscaremos elucidar no decorrer do texto.

No que se refere ao setor secundário pouco expressivo no município, são freqüentes as demandas dos produtores e atores sociais que acreditam em um potencial industrial da cidade.

**Gráfico 8 : Livramento e Uruguiana: Evolução do Pib total (em Reais)**



Fonte: IPEA DATA

Na prefeitura de Uruguiana há um clima de exaltação das possibilidades que a posição estratégica de Uruguiana pode deter. Em uma longa entrevista com o Secretário de Indústria e Comércio de Uruguiana foram expostas algumas questões

sobre o potencial industrial da cidade pela existência da Termoelétrica (AES-empresa Americana), muito se comentou sobre projetos arquivados, sempre exaltando as possibilidades. Ele nos informou que existe um projeto de criação de um centro industrial em Uruguaiana, que não foi efetivado. Este estaria vinculado ao gás natural, o qual possui duas entradas projetadas, das quais somente uma funciona, aquela relativa ao gasoduto Brasil – Bolívia (que atende até Porto Alegre).

A outra destinada ao gás argentino, que pode sair até 20% mais barato do que o boliviano, depende do investimento dos argentinos na extração e distribuição do gás natural. O gasoduto passaria por baixo do Rio Uruguai e abasteceria Uruguaiana além de distribuir o gás por outras cidades.

O ideal seria que a Termelétrica de Uruguaiana retivesse 2 milhões de metros cúbicos de gás natural, dos 15 milhões que passariam pelo gasoduto (segundo para Porto Alegre), o que possibilitaria que a Termelétrica funcionasse próxima a sua capacidade de geração máxima (aproximadamente 600 megawatts). Se isso ocorresse haveria um barateamento da energia que atrairia indústrias para Uruguaiana, como indústria de química, de cerâmica, siderurgia e alimentação (vinculada a base produtiva local, principalmente).

A termoelétrica foi construída no período de 2000 – 2002, empregando cerca de 1.200 pessoas direta e indiretamente durante esse período. Atualmente conta com aproximadamente 50 funcionários. Na época da construção houve um favorecimento dos hotéis, imobiliárias, alimentação e serviços em geral em Uruguaiana e ainda algum beneficiamento em Paso de los Libres, principalmente nos restaurantes que oferecem um melhor serviço e ainda em lojas de produtos alimentícios mais sofisticados.

Segundo o secretário, “o desenvolvimento de Uruguaiana está vinculado à sua localização geográfica estratégica e funcional ordenando os fluxos internacionais, principalmente o de mercadorias, pela presença do maior porto seco da América Latina em seu território. A presença da termelétrica também seria um fator estratégico se a distribuição de gás argentino fosse suficiente para sustentar um possível parque industrial.”

Considerando que há uma grande diferença em termos de magnitude e peso econômico das atividades em Uruguaiana e Libres, podemos mencionar que a economia

do departamento de Libres encontra-se, do mesmo modo que no município de Uruguaiana, em parte assentada no setor agropecuário por conta da similaridade da base física que influi especificamente na produção arrozeira e na pecuária. No entanto, devemos principalmente considerar a similaridade dos setores de serviços, particularmente no segmento de transportes e comércio. Além destes, encontramos em Paso de los Libres o desenvolvimento do segmento florestal, que introduz um diferencial frente à configuração do lado brasileiro, embora a situação em que se encontra a província Argentina de Corrientes diante da realidade do país vizinho seja de isolamento, enquanto o quadro do RS seja mais integrado à dinâmica nacional.

As tabelas a seguir (tabela 5 e tabela 6) permitem uma visualização da importância do setor terciário para as duas cidades. Na tabela 4 observamos o incremento principalmente do comércio varejista no período de 4 anos – período que onde ocorreram inflexões importantes acerca do câmbio, com o Real ainda valorizado seguido da desvalorização em 1999 -, mas também o aumento de empregados formais na área de transporte e comunicação.

**Tabela 5**

<b>Nº de pessoas empregadas no setor de serviços em Uruguaiana, 1996/2000</b>		
<b>Subsetores de serviços</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>
Comércio varejista	4.554	6.595
Comercio atacadista	444	536
Instituições financeiras	345	301
Adm. Técnicos e prof.	968	1.163
Transporte e comunicação	2.418	2.454
Alojamentos, comunicações	1254	1.759
Médicos e veterinária	787	791
Ensino	698	778
Administração pública	1.903	2.187
Outros/ignorado	115	6
<b>Total</b>	<b>13.486</b>	<b>16.570</b>

Fonte: RAIS

As funções cidadinas de Libres, como veremos, se relacionam no setor de serviços de maneira quase exclusiva, especialmente no comércio, hotéis e restaurantes e reparação de automóveis. O setor secundário é ínfimo, e pelo número de estabelecimentos e postos de trabalho, podemos inferir que sejam unidades pouco desenvolvidas no sentido de não necessitarem muita mão-de-obra. Podemos inferir que o setor madeireiro e de papel relacione-se à mais recente prática de reflorestamento.

**Tabela 6**

<b>Empresas entrevistadas e postos de trabalho ocupados em Indústria manufatureiras, comércio e serviços em Paso de los Libres (1997)</b>		
Setores de atividade	Lugares entrevistados	Postos de Trabalho ocupados
<b>Indústrias Manufatureiras (total)</b>	<b>58</b>	<b>247</b>
Alimentos, bebidas e tabaco	22	123
Madeira, papel e imprensa	20	96
Produtos minerais e não metálicos	3	6
Fábricas de metais e produtos metálicos	9	13
Maquinarias, equipamentos e outras indústrias	4	9
<b>Comércio e Serviços</b>	<b>1709</b>	<b>3915</b>
Comércio	652	1277
Hotéis e restaurantes	58	172
Outros serviços	499	1208
Reparação de automóveis	117	156
Atividades auxiliares de transporte	4	8
Imobiliária e empresariais	192	492
Ensino e Saúde	94	190
Outras atividades de serviços comunitários e sociais	92	402
Sem classificação	1	10

Fonte: INDEC

### **3.3.1 – Comércio Internacional de cargas e o rebatimento local em Uruguaiana-Paso de los Libres**

Começamos por uma apreciação dos fluxos de mercadorias importadas e exportadas que cruzam o limite, por uma análise dos aparatos técnicos e institucionais que os agilizam e pela influência das funções atreladas a tal atividade nos setores econômicos formais e informais de ambas as cidades.

O grande gerenciador dos fluxos de carga internacionais é o porto seco de Uruguaiana, inaugurado em 1994, possui uma área aproximada de 14 hectares, com modernas instalações, e é totalmente informatizado. Esse empreendimento custou ao governo federal aproximadamente 20 milhões de dólares e atualmente é o maior porto terrestre da América Latina. Tal dimensão se justifica pelo fato de 40% de tudo que o Brasil negocia com a Argentina passar lá, sem contar as exportações e importações do Chile, e em menor escala Bolívia e Paraguai. Desde de 1994, já passaram pelo porto seco mais de 1. 500. 000 caminhões. A média diária em 2004 era de pelo menos 600 caminhões por dia, mas há registros do tráfego de quase 900 caminhões em apenas 24 horas, segundo informações da Associação Brasileira de Transportes Internacionais.

A empresa EADI SUL Terminal de Carga Ltda é a atual permissionária com um contrato de 10 anos, com possibilidade de prorrogação por mais 15 anos. Essa empresa administra o porto, utilizando um edifício e espaço públicos, mas todos os trâmites são monitorados pela receita federal, polícia federal, IBAMA, EMATER e ANVISA que interagem no processo de liberação de acordo com o tipo de produto que entra no porto.

Os serviços prestados pela EADI são o armazenamento (de mercadorias que aguardam a importação ou exportação e mesmo no caso de problemas com a carga), a movimentação física e a pesagem das mercadorias. As faturas de serviços são enviadas para o exportador/importador ou para os seus despachantes legais.

Sobre essa carga em trânsito conversamos com alguns caminhoneiros chilenos que aguardavam a liberação da mercadoria do lado de fora da EADI. Um deles aguardava para transportar para o Chile uma carga de Polietileno (matéria-prima para fabricação do plástico) armazenada no porto seco. Ele diz que é muito comum o armazenamento de carga (sobretudo a importada pelo Brasil) no interior da EADI.

Outro caminhoneiro chileno trazia fios para o Brasil, carga que ficaria em trânsito até que as empresas brasileiras decidam sobre o que vão adquirir.

Sobre os efeitos diretos e indiretos no mercado de trabalho formal e informal, conseguimos compilar, a partir de entrevistas com caminhoneiros, com alguns altos membros da EADI Sul, com o representante estadual da Associação Brasileira de Transporte Internacional (ABTI) e ainda a partir de um vídeo com informações sobre o Porto Seco (Produzido pela BAND RS), algumas informações relevantes que podem esclarecer minimamente sobre a atual importância do Porto seco para a economia de Uruguaiana.

O representante estadual da Associação Brasileira de Transporte Internacional nos informou que houve um incremento direto no setor transporte e serviços relacionados. A EADI SUL empregava, em 2005, cerca de 170 funcionários, além de funcionários terceirizados (limpeza e vigilância) que somam 69 pessoas. Circulam ainda diariamente cerca de 1.200 pessoas pelo porto seco. São aproximadamente 100 transportadoras cadastradas.

Houve o aumento do número de empresas de despacho aduaneiro, a grande maioria investiu em informática e na qualificação das equipes. Pela maior agência de despacho da cidade passam cerca de 16% dos negócios que atravessam a fronteira. Só no ano passado foram mais de 18 mil despachos. Segundo informações do vídeo "*O rio Grande que dá Certo*" (2004), Uruguaiana contabilizava um total de 55 agências de despacho aduaneiro que gerava quase quatro mil empregos formais e informais.



**Entrada do Porto Seco de Uruguaiiana.** Trabalho de campo, 2005.

A figura do despachante é importante pelo seu envolvimento no processo de liberação da carga, funcionando como um mediador. Ele prepara a documentação junto ao cliente e junto à receita federal. Esse trabalhador pode ser contratado por empresas de despachantes, estando vinculado formalmente ou não. Ele pode ser autônomo desde que tenha permissão da receita federal, obtida com curso específico e cadastro.

Segundo os funcionários da EADI Sul, estima-se que, do total de mão-de-obra vinculada aos serviços ali prestados, 40% seja empregada formalmente. Segundo o representante da ABTI, as operações que transitam pelo porto movimentam os serviços da cidade direta e indiretamente, correspondendo a geração de 50% do PIB de Uruguaiiana.

Ainda segundo informações coletadas em campo, as empresas transportadoras brasileiras monopolizam o setor, por serem mais competitivas e oferecerem um melhor serviço. As empresas exportadoras e importadoras também se relacionam com os esses fluxos de mercadorias. No entanto, essas empresas ou ainda representantes de empresas maiores empregam poucos trabalhadores, alugam salas dentro de uma empresa maior, como nos disse o representante estadual da ABTI.

Outro setor importante é o de serviços mecânicos, pela necessidade de manutenção de caminhões. Em geral esses serviços localizam-se nas proximidades do porto.

No entanto é válido mencionar que ocorreu uma diminuição do número de trabalhadores (como estivadores, conferentes de depósito, e etc) em função da adoção do sistema porta-a-porta, onde os caminhões não passam por todos os trâmites aduaneiros na EADI-SUL. Só é verificada, no postos de Fiscalização, a presença de um lacre que indica a mercadoria já foi despachada e declarada. A **tabela 7** nos apresenta os altos valores relativos ao número de caminhões que passaram pela EADI Sul no ano de 2005, mas com a apresentação da distinção entre os caminhões que passaram por conferência e legalização completa no porto seco e os que já haviam sido regularizados, referentes ao sistema porta a porta. Em relação às Exportações, esse sistema ainda não apresenta números expressivos, mas no que se refere aos produtos importados, já correspondem a mais de 20 %.

**Tabela 7**

<b>Porto Seco Uruguiana: N° de Caminhões de Carga - Exportação e Importação (2005)</b>					
<b>Exportação</b>			<b>Importação</b>		
trâmite local	sistema porta a porta	% porta a porta	trâmite local	sistema porta a porta	% porta a porta
113118	4646	3,9	50019	13633	21,4

Fonte: Porto Seco Uruguiana, 2005

Alejandro Grimson sintetiza e analisa tal sistema:

“Junto ao acordo do Mercosul, se realizou o tratado de Manifesto Internacional de Carga / Declaração de Transito Aduaneiro (MIC/DTA), um acordo para facilitar o transporte terrestre de cargas entre os países. Isto agilizou o comércio internacional porque permitiu que a mercadoria de exportação se envie diretamente a seu ponto de destino. Deste modo, ao invés da carga parar na Aduana, baixar a mercadoria para seu controle, realizar os despachos e trâmites correspondentes no momento de entrada em outro território nacional, o MIC/DTA permite que a carga viaje com

toda a documentação fechada, 'saltando' a aduana de fronteira e dirigindo-se diretamente a grande centros urbanos como Bueno Aires. Pelo MIC/DTA, no plano da legislação, a fronteira desapareceria para o transporte internacional de cargas.” (GRIMSON, 2003: 125)

Em Paso De Los Libres, na Argentina, também existe um posto fronteiriço integrado onde funcionários da aduana do Brasil e da Argentina trabalham em conjunto na liberação das cargas. Os produtos brasileiros exportados passam pela fiscalização na COTECAR, que muitas vezes demora por ser uma empresa do governo com poucos recursos, além de não funcionar nos finais de semana e feriados e ainda ter seu horário de funcionamento restrito (de 10 às 17h) . A EADI funciona o ano inteiro, com horários reduzidos nos finais de semana. Assim, com dimensões e estrutura muito inferiores à EADI Sul, a organização dos procedimentos ainda está longe de ser a ideal, mas já mostra avanço, diante da burocracia da lentidão que era registrada aqui a pouco menos de 10 anos, como nos disse um funcionário da EADI Sul. De fato, número de caminhões que sai do Brasil pela ponte de Uruguaiana, rumo a Argentina, Chile e Paraguai e até mesmo Bolívia, é muito maior do que no sentido contrário, por isso, a atividade aduaneira no lado brasileiro é muito mais intensa e complicada.

Assim como em Uruguaiana, a presença desse posto agrega uma série de trabalhadores diretos ou indiretos. No que se refere ao sistema porta a porta, bastante em uso no que se refere às importações, há indicativos que este sistema esteja prejudicando diretamente a população de Paso de los Libres, pois na reunião do Comitê de Fronteira de 2003, um dos temas levantados pela Sociedade de Comerciantes Libreños foi a prejuízo que a população local vem sofrendo em função da diminuição de postos de trabalho a partir das novas medidas regulatórias sobre os regimes aduaneiros instituídas pelos Estados Nacionais. É cada vez mais corrente a idéia do beneficiamento das grandes empresas e dos fluxos internacionais em detrimento das populações locais, seja por um incremento de um aparato técnico e burocrático que pode vir a limitar fluxos locais ou ainda pelas medidas que agilizam os fluxos, dispensando a mão-de-obra anteriormente envolvida em setores afins.

Dessa forma, os eventuais problemas que ocorrem nos fluxos de mercadorias também contribuem para a manutenção de outros setores. A lentidão no processo de validação das mercadorias que atravessam a fronteira é favorável aos serviços locais como o de armazenamento fora da EADI. Esse quadro está mudando também, pois anteriormente os caminhões com problemas com a carga ou documentos, ou mesmo em função de todo o atraso na liberação, ficavam estacionados em galpões externos que cobravam por esse serviço. Hoje, mesmo que haja lentidão no processo, os caminhões ficam dentro da EADI. Segundo funcionários da EADI e alguns caminhoneiros entrevistados, atualmente só cerca de 10% dos caminhões utilizam os galpões, geralmente aqueles que por algum motivo recebem um aviso de algum erro na documentação antes de entrar na EADI.

Principalmente no entorno da EADI SUL foi possível observarmos um número considerável de galpões que são alugados para os caminhoneiros com a mercadoria presa ou que aguardam liberação. Em frente ao porto seco avistamos também serviços mecânicos móveis (informais) e venda de alimentos e pequenos utensílios para os caminhoneiros que passam por ali e mesmo os que precisam aguardar uma liberação de carga mais demorada.



**Serviços localizados em frente ao Porto Seco de Uruguiana. Trabalho de campo, 2005.**

No caminho para a EADI, pudemos avistar um grande terreno com assentamentos irregulares, possivelmente habitado por pessoas que vivem do comércio informal junto a EADI, assim como alguns locais em Paso de los Libres desprovidos de condições básicas de moradia, bem próximos a entrada da cidade, provavelmente buscando eventuais benefícios da proximidade relativa das duas cidades .

### **3.3.2 – Fluxos de bens, políticas públicas nacionais e estratégias locais**

Sáimos do comércio internacional, para o comercio local transfronteiriço e seus ciclos cambiais. O comércio entre Libres e Uruguaiana sempre foi fortemente vinculado às variações cambiais dos dois países. Ciclos de beneficiamento marcaram épocas de fartura, ora de um lado ora de outro. A década de 80 é marcada pela procura dos argentinos aos eletrodomésticos brasileiros. Ainda em 80, houve um ciclo de beneficiamento argentino, onde os brasileiros compravam produtos, muitos deles alimentícios, em um local um pouco antes do centro de Libres, chamado 'Buraco'.

A convertibilidade do peso fixada em 1991 implicou para o comercio formal e informal de Uruguaiana uma mudança favorável. A população dispunha da cota de US\$ 150, 00 para compra de produtos no país vizinho com isenção de impostos, medida que favorecia a população que se sustentava a partir da busca de vantagens econômicas ou ainda das pessoas que fazem de cruzar a fronteira trabalho. Trata-se da figura do *passador ou laranja*. Segundo Grimson (2000), no caso argentino, os passadores são o ponto nodal de uma extensiva rede social: mercadorias chegam em Uruguaiana do Paraguai, São Paulo, Porto Alegre são levadas a partir das demandas dos vendedores de rua (que são chamados turistas) que por sua vez viajam de Corrientes, Córdoba, Rosário e outras cidades argentinas. É nesse momento que ocorre uma atração de migrantes, que juntamente com a população local somavam cerca de 6.000 ambulantes no início da década, tendo sido esse número reduzido a cerca de 1.000 pessoas, no ano de 1996 (FEE, 1999)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Estes dados foram levantados pela equipe do FEE, por meio de entrevistas e reportagens dos jornais locais na ocasião de trabalho de campo.

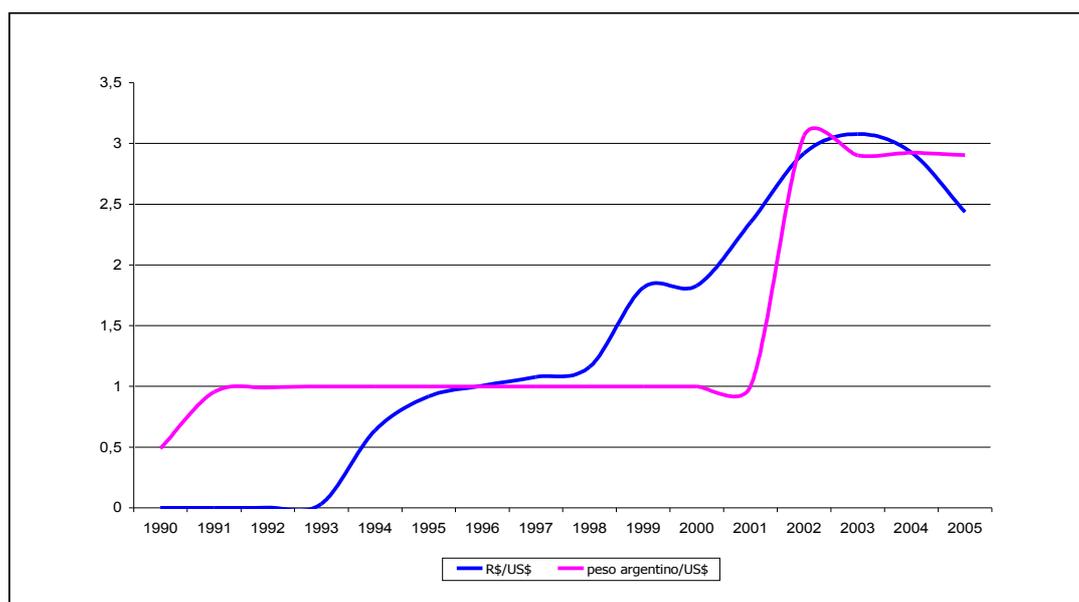
Sobre os setores informais em Uruguaiana, observamos a existência de uma Associação dos Camelôs e vendedores Ambulante de Uruguaiana. Existem aproximadamente umas 650 bancas de camelôs cadastrados na prefeitura de Uruguaiana. Os ambulantes possuem uma boa relação com a prefeitura com o dever somente de pagar um valor de aproximadamente R\$ 50,00 à prefeitura, pela manutenção do alvará das bancas. A restrição mais expressiva é a de limitação de uma banca por pessoa ao longo do chamado “Shopping Baixada”. Os grandes compradores dos produtos oferecidos (brinquedos, aparelhos eletrônicos de baixa qualidade, eletrônicos, bugigangas) são os argentinos. Grande parte do produto vem do Paraguai, trazidos, em geral por brasileiros. No entanto o consumo desses produtos de baixa qualidade caiu, diminuindo as vendas e a própria ocupação do camelódromo. Já os ambulantes em Paso de los Libres localizam-se perto da Rodoviária e também em algumas praças, mas são inexpressivos. Não existem brasileiros trabalhando no camelódromo de Paso, pois os argentinos não permitem. Os ambulantes pertencem a outro setor da economia que sente diretamente as medidas restritivas acerca do cruzamento da fronteira e das medidas cambiais, já que os grandes compradores são argentinos.

Voltando ao início da década de 90, de acordo com relato do presidente da associação comercial de Uruguaiana, existia o controle por parte da aduana argentina desde essa época, mas segundo informações esse vai se enrijecendo ainda mais com o passar do tempo e com o aumento dos aparatos técnicos e institucionais na fronteira, a partir de uma iniciativa de propiciar os fluxos internacionais, mas também, como veremos, de demandas de agentes locais insatisfeitos com a evasão do dinheiro argentino para territórios vizinhos que possuem sua moeda desvalorizada frente ao peso argentino.

No entanto, desde meados de 1994, o Brasil estabilizou sua moeda com o Plano Real, equiparando-a com a moeda Argentina e com o dólar. Como podemos ver no **gráfico 9**, o período de 1995 até 98, é marcado por uma paridade entre as duas moedas. Esse fato produziu um efeito negativo sobre o comércio transfronteiriço, os fluxos transfronteiriços de bens despencam. Como o preço dos produtos não se diferenciavam muito, não existiam motivos econômicos para cruzar e comprar mercadorias e nem para o “contrabando formiga”, com exceção de caso de alguns produtos que eram mais

baratos ou de menor qualidade em um ou outro país. A crise afetou mais o setor comercial de Uruguaiana, muito maior e mais diversificado do que Paso de Los Libres, como nos contou o secretário de Cultura de Paso de Los Libres. Mais uma vez, os setores comerciais formais/informais em seus meios legais ou ilegais de transações, aguardam um novo ciclo de beneficiamento e buscam estratégias para se manterem.

**Gráfico 9: Evolução das taxas de Câmbio R\$/ US\$ e Peso argentino/US\$**



Fonte: IPEA DATA

Em 1999 inicia-se outro ciclo com a forte desvalorização da moeda brasileira, fazendo com que haja um novo incremento do comércio de Uruguaiana.

É nesse momento que ocorre uma medida tomada pelo Estado argentino (resolução 262/98) que modifica o regime fronteiriço local que vigorava desde 1986, o qual permitia que os habitantes locais comprassem produtos do outro lado desde que se respeitasse o valor máximo de US\$ 150, 00 por dia. O governo argentino através da AFIP – *Administración Federal de Ingresos Públicos* limitou a passagem de bens que ultrapasassem o valor de US\$ 100, 00 por mês, quantia inferior a quantia permitida aos turistas que atravessam a fronteira (US\$ 150, 00) e que limita estritamente as atividades de setores médios e baixos (os quais tradicionalmente compram do lado fronteiriço mais barato com o objetivo de alargar seus salários o máximo possível) e prejudica o trabalho

dos chamados passadores, sendo esses brasileiros ou argentinos. (GRIMSON, 2000, 2003)

Grimson trata desse momento crucial e bastante específico das relações comerciais entre Uruguiana e Libres. Esse autor toca no ponto interessante do total desvinculo dessa política com medidas engendradas somente a partir da lógica do Estado nacional, e elucida inserindo atores locais capazes de influir sobre os fluxos transfronteiriços.

“Estritamente falando, a ‘lógica’ dessa resolução recai sobre outro tópico: disputas entre grupos sociais fronteiriços sobre a imposição de características e sentidos das fronteiras. Os grupos em disputa são os comerciantes oficiais nas cidades de fronteira e os trabalhadores no chamado contrabando-formiga”.(GRIMSON, 2001: 68)

Em seu trabalho esse autor explica que tal medida foi fruto de uma demanda por parte de atores locais argentinos oriundos de outro segmento fronteiriço, a saber, Posadas (Argentina) e Encarnación (Paraguai), em função da questão corrente em segmentos fronteiriços dinâmicos: o enfraquecimento da economia do lado argentino em função do contrabando e aquisição de produtos mais baratos do lado paraguaio.

Voltando para a análise do segmento Uruguiana-Libres, identificam-se alguns efeitos e posicionamentos dos atores locais diante da Resolução 262/98, que segundo o autor significou

“uma virada de 180 graus na política fronteiriça O tráfico vizinho foi criado pelo estado central, como regime de exceção que favorecia aos fronteiriços frente ao cidadão comum. Em vez disso, a resolução de 1998 implica o contrário: o habitante da fronteira pode ingressar legalmente menos (e não mais) que o turista e , além disso, nenhum habitante da fronteira pode realizar legalmente nenhuma compra na sua cidade vizinha mais de uma vez por mês, já que deve gastar todo o valor permitido em uma só viagem.” (GRIMSON, 2000: 69)

De fato, com a desvalorização do Real, instaura-se uma a crise em Paso de los Libres pela falta de dinheiro circulando devido a suspensão de pagamentos de salários

sobretudo no setor comercial. Nesse momento crítico em Libres, uma das medidas adotadas pelos governantes de Corrientes, foi a criação de uma moeda denominada *Certificación de Obligaciones de la Provincia de Corrientes* – CECACOR, um bônus destinado a pagar o funcionalismo público que estava com seus salários atrasados.

De fato, a medida restritiva supracitada dificulta mas não consegue acabar com o contrabando na direção Brasil – Argentina. Assim, alguns atores locais em Libres começaram a se mobilizar buscando realizar medidas que reanimassem minimamente o comércio local.

O grupo mais engajado foi o da Associação de Comércio e Indústria de Libres que propôs um novo regime de importação do Brasil, que deveria ser livre de impostos para o comércio, que alcance 50.000 dólares mensais, pedido que se justificava por desencorajar o contrabando e de permitir uma competição mais leal com o comércio brasileiro, além de *permitir* o estado a coletar IVA sobre essas mercadorias. (GRIMSON, 2000).

De acordo com as atas do Comitê de Fronteira e outros documentos coletados em campo, essa associação não obteve sucesso em suas propostas. É interessante notar que existem duas associações comerciais distintas em Libres, onde uma defende a liberalização do fluxo de pessoas reiterando a proposta de remoção das aduanas para fora do perímetro urbano (Sociedade de Comerciantes Libreños) e a outra que busca a criação de normas que viabilizem um incremento do setor comercial formal (Associação de Comércio e Indústria de Libres). O tema da retirada das aduanas do perímetro urbano está em pauta desde o ano de 2000, porém seu anteprojeto só é criado em 2003, quando, então, é direcionado aos governos centrais dos países envolvidos.

Ainda sobre a crise e os problemas relativos ao cruzamento da fronteira e às políticas restritivas engendradas, Grimson menciona mais duas medidas. A primeira é a restrição governo argentino no âmbito do SENASA (*Servicio Nacional de Sanidad e Calidad Agroalimentaria*), que baniu certos produtos alimentares do Brasil argumentando que é necessário garantir a ausência de febre aftosa no território argentino, como condição de manutenção das exportações para o mercado europeu e norte-americano. Nessa ocasião, frangos do Brasil para a Argentina eram ou

confiscados ou desinfetados, o que desencadeou um momento de tensão e de acirramento das rixas entre as populações de cada nacionalidade.

No entanto, o interessante é perceber que de acordo com as autoridades, a nova regra não afeta os grandes exportadores brasileiros, já que esses possuem a certificação relevante por parte do Ministério de Agricultura do Brasil, o que significa que essa medida afeta principalmente a população fronteiriça e os passadores, assim como os comerciantes legais do lado brasileiro, beneficiando somente os comerciantes desses bens do lado argentino, significando mais uma barreira política do que uma barreira sanitária. (GRIMSON, 2000:11).

A segunda parte do Brasil, como nítida resposta à situação de 'humilhação' que muitos cidadãos brasileiros (nesse momento imbuídos ainda mais de um sentimento de nacionalidade) afirma ainda ter passado naquele contexto. A segunda medida foi encampada pelo governo do Rio Grande do Sul que exigiu, a pedido de setores influentes de Uruguaiana logo depois de dois meses da instituição da barreira sanitária 'local', exames fitossanitários ao arroz argentino, o que impediu a sua entrada por algum tempo no Brasil. Aqui vinculam-se interesses locais engendrados por setores comerciais nitidamente abalados com a série de restrições argentinas e aumento do controle de pessoas pela ponte, interesses locais, principalmente que beneficiam produtores de arroz do municípios e ainda podem estar atrelados a interesses do governo do Estado por motivos similares aos dos produtores locais.

Essa época problemática foi muito enfatizada na ocasião de trabalho de campo, principalmente pelos comerciantes brasileiros, e ainda pela população menos abastada do lado argentino. Protestos foram feitos, a ponte foi fechada por um dia, mas no entanto a rigidez aumenta com a nova norma que diminuiu para US\$ 50, 00 a cota de isenção de impostos para argentinos em Uruguaiana no ano de 2001.

Já em 2002, ocorre um reversão da situação a partir da crise da política de convertibilidade adotada pela argentina desde 1991, como podemos acompanhar no gráfico, onde está representada a abrupta curva que indica o processo de desvalorização da moeda argentina. A crise argentina que eclodiu em 2001, foi sentida por todos os setores de Uruguaiana, até mesmo pelos setores atrelados ao comércio internacional, pela queda acentuada de exportações brasileiras (ver gráfico 1, capítulo 1) no período

2001-2002. Sem dúvida os setores vinculados ao transporte de cargas, despachos e armazenamento sentiram a influência dessa crise de grande magnitude.

No setor comercial, segundo informações das diferentes associações comerciais em Uruguaiana, o simples impacto da fuga de argentinos do comércio brasileiro (ainda que restrita pela taxa de US\$, resultou numa queda direta de 40% no faturamento das lojas de Uruguaiana. Essa queda se refere ao fluxo de dinheiro à vista, modalidade na qual os argentinos efetuavam 100% de suas compras.

Esse desentusiasmo provocou uma queda direta do Índice de Atividade Econômica (IDEA) em 20%, o que elevou a Taxa de Desemprego Absoluto para 16% no geral, sendo que especificamente no comércio, esse índice subiu para 40%. O transporte internacional, viu amargar uma queda de 40% em seus indicadores, o que gerou grande desemprego e desequilíbrio econômico no setor em 2001.

Na atual situação de um certo ajuste entre o Real e o Peso Argentino, os bens que atualmente cruzam o limite são do Brasil para a Argentina: gêneros alimentícios, produtos de cama, mesa e banho, lingerie e produtos contrabandeados do Paraguai, como roupas e eletroeletrônicos. Da Argentina para o Brasil os produtos mais procurados são as carnes, vinhos, laticínios, gasolina e roupas de melhor qualidade.

Segundo o Relatório PUCRS/Uruguaiana (2004) há de fato uma melhora na economia dos dois países que podem beneficiar alguns setores, principalmente em Uruguaiana. Só no primeiro trimestre de 2003 ampliou-se em 46% o valor exportado através do porto seco, em comparação com o mesmo período no ano anterior. O que ocorre é que depois do período da sobrevalorização das moedas argentina e brasileira, e mesmo depois da crise argentina, estabeleceu-se uma fase de maior estabilidade monetária e econômica, já que os dois países seguem trajetórias de recuperação e lento crescimento. (PUCRS/Uruguaiana, 2004)

Apesar desses eventos serem bastante recentes, não se notou, em trabalho de campo, uma melhora do setor comercial de Uruguaiana nos últimos anos. O que é facilmente explicado por uma proximidade cambial entre as moedas, assim como ocorreu no período 1994-1998, gerando uma certa estagnação no setor.

Sobre um fluxo sazonal bastante intenso, mas que nunca trouxe benefícios locais diretos para as cidades-gêmeas em questão, é a movimentação de turistas argentinos no

início do ano. O destino da grande maioria continua sendo as praias do litoral sul do Brasil. No caso de Uruguaiana-Rivera, eles sofrem o empecilho da demora para a liberação da documentação migratória e logo após a passagem pelas aduanas, eles seguem pela estrada principal, diretamente ligada a Ponte internacional. A seguir, a **tabela 8**, mostramos em dados absolutos o fluxo de migrantes que dão em Uruguaiana.

**Tabela 8 : Entrada e Saída de estrangeiros em Uruguaiana, 2005**

<b>Tráfego de Estrangeiros em Uruguaiana/RS</b>		
<b>Mês</b>	<b>Entrada</b>	<b>Saída</b>
Janeiro	48928	38405
Fevereiro	29913	40053
Março	20662	24933
Abril	5763	8951
Maiο	1069	1149
Junho	2812	2329
Julho	4520	3906
Agosto	2922	3024
Setembro	3462	3100
Outubro	5699	5111
Novembro	7051	5446
Dezembro	15886	7785
<b>Total</b>	<b>148687</b>	<b>144192</b>

Fonte: Delegacia de Policia Federal Uruguaiana/RS

Do lado argentino estão as duas polícias federais que controlam a entrada e saída de estrangeiros. No verão as duas cidades são o principal caminho feito pelos argentinos seguidos de Livramento e Rivera. Poucos turistas param em Uruguaiana, mas a maioria das pessoas passam de ônibus, chegando a demorar mais de 4 horas para cruzar o limite em função da fiscalização.

Em visita à prefeitura de Uruguaiana fomos convidados a participar de uma reunião realizada no dia 25.07.2005 que envolveu o prefeito Sanchotene Felice, a Câmara de Dirigentes Logistas (CDL), Associação Comercial e Industrial de Uruguaiana, Associação Comercial de Varejistas de Uruguaiana, jornalistas, Secretários da Indústria e Comércio, diretor da Associação de camelôs e vendedores ambulante de Uruguaiana e alguns jornalistas. O tema da reunião era a proposta de abertura de uma via que permitisse que os fluxos de carros e ônibus que viessem da Argentina tivessem a

possibilidade de entrar na cidade e não seguissem direto pela via expressa ligada à principal estrada do município.

As obras deveriam ter início antes do verão, época em que há maior entrada de argentinos no Brasil. Eles estavam buscando auxílio junto ao DNIT (para fiscalização) e também com o Banco Mundial. Em último caso eles utilizariam verbas municipais ditas muito restritas para a execução de tal obra. A obra estava estimada em aproximadamente em R\$ 330,00,00 mas a abertura de licitação tende a baixar o valor. Tentativa de beneficiamento comercial no momento da entrada de turistas no Brasil, a despeito dos problemas existentes nos fluxos locais.

Foi levantada na reunião a necessidade de um diagnóstico ambiental para a obra, o que dificultaria a execução ainda no ano de 2006. Essa licença deverá ser dada pela FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental – RS), no entanto os secretários envolvidos estão buscando essa permissão por outros caminhos. Foi levantada a possibilidade de utilizar máquinas do próprio município, conseguidas pelos atores locais. Discutiram também o projeto do Restaurante popular, onde foi prevista a inauguração para outubro, mas que só foi efetivada em janeiro do presente ano.

### **3.3.3 – Comitês de Fronteira, demandas locais e embates políticos.**

Tendo em vista o temário proposto para reunião do Comitê de fronteira Uruguaiana - Paso de Los Libres foi possível observar com a leitura da Ata da Reunião de 24 e 25 de setembro 2003 (anexo 2) e da subsequente ata da primeira reunião ordinária (2004), que não houve avanços consideráveis no período de intervalo de tais reuniões, no entanto, algumas considerações podem ser interessantes para análise das demandas e atores participantes das reuniões.

O tema 3 discutido na ata refere-se a criação da Câmara de Integração Fronteiriça Binacional a qual tem como objetivo a ampliação da participação da população local, onde cada cidade seria representada por 30 organizações da sociedade civil. Essa proposta foi originalmente levantada pela sociedade de comerciantes de Paso

de Los Libres. Um outro tema proposto na reunião refere-se a demora e nos trâmites particularmente vinculados a migrações que ocasionam um atraso de até cinco horas nos dias mais movimentados. Foi levantada a necessidade da duplicação do número de agentes tanto do exército argentino como da polícia federal brasileira nessas ocasiões, e ainda a criação de uma cédula migratória única que agilizaria o processo. Sobre esses pontos, de acordo com a ata da primeira reunião ordinária (2004), foi levantado que os representantes do exército argentino e da polícia federal brasileira encaminharam aos órgãos competentes dos respectivos países a questão da elaboração da uma cédula migratória única, sem que houvesse resposta concreta sobre o assunto. Em relação ao aumento do número de agentes do exército argentino e da polícia federal brasileira, no período compreendido entre dezembro e março, somente a última conseguiu um reforço de quatro agentes, metade do contingente que fora solicitado junto à Polícia Federal.

No que se refere à polêmica proposta de instituir os controles aduaneiros imigratórios fora das cidades de Uruguaiana e Paso de Los Libres, na ocasião da reunião do Comitê de Fronteira de 2003, ocorreram manifestações dos representantes da Receita Federal Brasileira e da Aduana Argentina no sentido de afirmar que não haveria dificuldade em estabelecer os controles aduaneiros fora das cidades, desde que a infraestrutura necessária fosse disponibilizada. Da mesma forma, o exército argentino e a polícia federal brasileira afirmaram tal possibilidade e mencionaram que o controle completo pode ser efetuado somente sob as pessoas que ingressam no interior de ambos os países. Essa afirmação parece não coincidir ou ignorar o controle mais rígido por parte da aduana argentina e a limitação da entrada de pessoas portando mercadorias com valor acima de US\$ 50,00 de acordo com a norma mencionada anteriormente. Essa proposta é reiterada na elaboração de Anteprojeto de Acordo Sobre as Cidades Integradas de Paso de Los Libres – Uruguaiana, outro ponto alto do temário da reunião. Esse ponto bastante defendido pelo Cônsul Argentino em Uruguaiana, Roberto Palarino, abarca uma série de demandas de difícil resolução. A idéia desse Anteprojeto se origina em um outro Anteprojeto de Acordo sobre comunidade fronteiriça apresentado pelo governo do Brasil a seus sócios do Mercosul. A partir da avaliação do Comitê de Fronteira concluiu-se que as cidades de Paso de Los Libres e Uruguaiana possuem condições para realizar tal processo de integração, a partir daí, foi solicitada a

preparação de um Anteprojeto de Acordo Bilateral sobre as cidades integradas de Paso de Los Libres e Uruguaiana (anexo 3). Como podemos analisar no anexo 3, e constatar a partir da entrevista com o Cônsul Roberto Palarino, trata-se de um acordo bastante similar ao acordo firmado entre Brasil e Uruguai, mas que, no entanto, insere outros temas pertinentes a respeito da integração fronteiriça.

Entre as propostas presentes em tal acordo que ultrapassam o direito de residência, exercício de trabalho e estudo na localidade vizinha, podemos citar as seguintes: a possibilidade de atendimento em clínicas, hospitais e postos de saúde públicos e privados; e, o “direito de adquirir livremente, mercadorias duráveis e não duráveis, destinadas ao consumo próprio e familiar e ao uso pessoal, incluindo comestíveis controlados pelas autoridades bromatológicas e sanitárias, e, introduzi-las na cidade transfronteiriça vizinha, sem restrição aduaneira nem sanitária alguma” (artigo 3, parágrafo 4). Esse ponto do acordo parece responder diretamente aos conflitos existentes em diversos momentos relativos ao controle aduaneiro argentino e brasileiro, e as barreiras sanitárias tratadas por Grimson (2001, 2003) em seus trabalhos supracitados. Se tal acordo for firmado se extinguem totalmente (ou sem normas restritivas mais claras) os problemas relativos à circulação da população fronteiriça, independentemente dos ciclos cambiais que favorecem ora a economia de uma cidade, ora a economia de outra. Essa parece ser uma alternativa para os problemas criados pelo rígido controle que afetam principalmente a população local que se beneficia das diferenças de preços de mercadorias com o objetivo de se sustentarem aumentando sua possibilidade de compra, ou mesmo de realizarem a prática de “contrabando formiga” historicamente engendrada nos seguimentos fronteiriços mais dinâmicos, por outro lado, isso pode significar um fator gerador de instabilidade para os setores comerciais formais de ambas as cidades.

Outros pontos interessantes do anteprojeto referem-se a livre circulação de veículos automotores dentro do perímetro da localidade transfronteiriça adjacente, e ainda a transferência dos controles sanitários, aduaneiros e migratórios para fora do perímetro urbano de ambas as cidades.

A suspensão ou cancelamento unilateral da aplicação do acordo deverá ser feito por nota diplomática com antecedência de trinta dias, no entanto, a suspensão ou

cancelamento não prejudicará “a validade dos documentos oficiais de fronteira já expedidos, assim como o exercício dos direitos por ele adquirido”. (p.2, artigo VIII).

Trata-se de um projeto bastante audacioso que aborda diferentes setores como os educacionais, trabalhistas, de controle aduaneiro e migratório, que para serem realizados deverão equacionar algumas normas locais e nacionais.

É possível levantarmos algumas hipóteses. No tocante a instituição de tal acordo, é possível que alguns setores locais especialmente uma parte do setor comercial de Paso de Los Libres - que anteriormente com suas demandas possibilitaram um aumento na rigidez no controle do fluxo de pessoas que cruzam o limite – estejam agindo com objetivo de impedir ou retardar sua institucionalização. Uma outra hipótese é que mesmo com a criação de tal acordo, nem todos os seus pontos sejam postos em prática, devido a função da não adequação de alguns dispositivos legais, a exemplo da questão educacional e trabalhista nas cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera, no âmbito do Acordo de Cooperação Fronteiriça instituído nessas cidades.

#### 4. Considerações Finais

O papel dos limites internacionais como reguladores das relações interestatais tem sido evidenciado à medida que diferentes fluxos transacionais têm sido gerados e são direcionados aos segmentos transfronteiriços, mesmo que esses só se caracterizem como lugares de passagem. De fato, os fluxos que cruzam os limites internacionais podem não causar nenhuma modificação nas cidades que eventualmente pontuam o final de um Estado Nacional, independentemente da importância que essas possam apresentar para a configuração da sua sub-região adjacente ou para uma eventual cidade limítrofes imediatamente contígua. Em relação à determinados fluxos, suas características sócio-econômicas e espaciais também serão indiferentes aos atores que engendram tais fluxos. Interessará se eles alcançarão os nós da redes propostas e por fim seus objetivos.

A tendência atual é a de densificação de fluxos econômicos e por isso mesmo de agilização de tais fluxos. Países onde seus limites internacionais oferecem condições de abertura para fluxos de bens seriam países necessariamente marcados por um enfraquecimento do Estado Nacional. Muitos teóricos dizem que o que ocorre é um remanejamento de funções, onde o papel disjuntivo do limite se torna outro. Com isso, os aparelhos técnicos, as aduanas e as funções fiscais se modificam e a atuação do Estado também se altera.

No nosso contexto de integração nacional as políticas que propõe maior abertura a esses fluxos começam a aumentar sua eficiência aos poucos. Nem todos os produtos são isentos de tarifas e muitas vezes políticas restritivas dificultam o andamento, bem como questões legais e fiscais mal resolvidas travam o processo. Em países como o Brasil, que conta com altas taxas de desemprego e desigualdade social, onde as alternativas são restritas esses fluxos serão vistos como um contrasenso, principalmente se sua agilização trazer algum efeito negativo que afete a maioria da população.

A despeito dos fluxos originados em escalas distantes, as cidades-gêmeas materializam um outro tipo de contato. O cotidiano das pessoas que moram na fronteira é marcado pelo contato, porque ele é uma possibilidade. No entanto, a ação do governo central (mesmo que influenciado por atores oriundos de outras escalas de decisão)

podem limitar os fluxos diários, podem engendrar situações de crise entre as populações fronteiriças. Mas pode também criar medidas que incentivem ou permitam legalmente práticas que, dependendo do nível de interação, de assimetrias sócio-espaciais e econômicas e de um teor cultural convergente, podem perfeitamente e possibilitar um desenvolvimento diferenciado e integrado entre cidades-gêmeas.

Nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera o ilegal e o informal são elementos cotidianos que já perderam qualquer sentido negativo ou pejorativo. São sempre justificáveis por que são reais, tornaram-se característicos desde a criação dessas cidades. Para um visitante despreparado, os segmentos fronteiriços onde a população local se aproveita com mais liberdade da possibilidade de infringir normas e obter ganhos com essa prática, pode se assemelhar a um lugar perigoso, habitado por pessoas que não merecem confiança. Há a transgressão de leis, há o contrabando, há mesmo a possibilidade de realização de crimes em dimensões variáveis. Mas essas possibilidades são mais evidenciadas porque é nesses lugares que o controle estatal deve incidir.

São portanto, lugares onde a figura estatal ainda é muito forte, seja pelas leis e normas restritivas, seja pela presença do seu aparato técnico, fiscal e de defesa nacional, ou mesmo pela simples associação e criação de uma identidade nacional relacionada com o Estado. Igualmente fortes podem ser os atores locais, seus objetivos e conflitos em espaços transfronteiriços.

Livramento e Rivera são exemplos de uma densidade de fluxos locais imensa. Fluxos de bens vinculados ao comércio local, aos produtos importados vendidos no sistema de *free shops*, de outras medidas de exceção como a exportação “Via Balcão”, de fluxos de mercadorias contrabandeadas do Paraguai, muitas vezes servindo como um entreposto para os uruguaiois de outros departamentos que compram em Rivera e Livramento para venderem em sua cidade, fluxos de carros antigos para colecionadores pela especialidade uruguaia no assunto. Eles se misturam e dependendo da dimensão, não se questiona a legalidade ou a ilegalidade de tal ação. O informal é institucionalizado e o poder formal local reconhece isso. Caso contrário não permitiria o assentamento de bancas de ambulantes bem ao longo do limite, cujo uso em determinada faixa é restrito por lei. Caso contrário as casas de câmbio volantes não se localizariam em frente a Praça Internacional. Por trás disso e de extrema importância

estão os vínculos familiares fortes, as amizades a relação amistosa de santanenses e riverenses. Parece que o 'outro' não é distante, não é dissociado ou hostilizado com tanta facilidade.

Já em Uruguaiana e Libres existem esterótipos fortes para a caracterização de brasileiros e argentinos, tratados por Alejandro Grimson no seu livro *La nacion y sus límites* (2003). Esse autor atenta para o fato de que entre os poucos casamentos mistos existentes nessas cidades, a maioria se dá entre mulheres brasileiras e homens argentinos, bem como fala de uma série de elementos que possibilitam um entendimento das rixas existentes entre as duas nacionalidades em seu contato local. É um livro interessante por explicar algumas características culturais bem específicas em sua relação com a história das duas cidades, sempre direcionando para o entendimento das práticas atuais .

É possível que os vínculos mais frágeis ou mesmo sentimentos mais arraigados (não necessariamente vinculados à um sentimento nacionalista), mas que simplesmente cria a competição e oposição ao outro, possam dificultar a prática de uma integração fronteiriça local. No entanto muitos moradores só entendem a fronteira como uma possibilidade de defender a prática de integração, como os consulês Argentino e Brasileiro em Uruguaiana e Libres. A proposta de instituição de um acordo similar (e muito mais audacioso) ao Acordo de Cooperação Fronteiriça firmado por Brasil e Argentina foram brevemente citadas na dissertação, mas não esgotam as possibilidades de interpretação das intencionalidades por trás das diferentes demandas defendidas pelos atores participantes do Comitê de Fronteira. Uma das demandas presentes no anteprojeto do Acordo Bilateral sobre as cidades integradas de Paso de los Libres e Uruguaiana, foi atendida com a aprovação do acordo de Residência Argentina-Brasil que permite que os moradores exerçam um emprego e recebam direitos trabalhistas. Sem dúvida um passo a frente no que se refere a prática de integração promovida localmente.

Foram apresentados diferentes exemplos de políticas públicas multiescalares acompanhadas de alguns efeitos constatados por dados, pela população local e também por referências bibliográficas importantes. Foi possível percebermos o forte embate sobre a questão comercial em Uruguaiana e Libres, principalmente se consideramos as

atuações muito mais efetivas das diferentes associações comerciais dos dois lados, no âmbito do temário levantado pelo Comitê de Fronteira. Percebemos também os efeitos locais dos fluxos internacionais expressivos que cortam Uruguaiana e Libres cada vez mais intensamente, que podem debilitar, como foi visto em Paso, o setor terciário vinculado aos diferentes trâmites em razão do transporte de carga. Comparativamente, Rivera e Livramento não apresentam um vínculo econômico tão forte com as funções aduaneiras e também não sofreram com a instalação de todo um aparato estatal eventualmente restritivo. Vimos que os entraves ao trânsito da população local pela ponte internacional por parte da aduana argentinas prejudicaram sobretudo a população local de Libres e ainda os comerciantes brasileiros.

A influência das variações cambiais nos fluxos transfronteiriços, (dependendo da intensidade) são imediatas e acabam por afetar direta ou indiretamente toda a economia das cidades, seja esse um ciclo de beneficiamento ou não. Vimos também, no caso uruguaio e brasileiro, ocorre um momento de certa simetria entre as cidades-gêmeas no que se refere ao beneficiamento cambial. Resta saber se essa simetria indicativa de uma certa estagnação produzirá reforços e estratégias conjuntas em um ambiente de uma certa distância política entre os prefeitos e intendentes.

Mas um elemento já trabalhado por Grimson e passível de confirmação é a capacidade de atores locais, através de influência política ou de relações interpessoais, de influírem na criação de normas, visando a obtenção de uma vantagem local. No entanto o acionamento do poder governamental, em função da sua escala de ação ampliada, pode atingir outras localidades e sobretudo, atingir outros setores da sua própria cidade. Foi o que ocorreu em Uruguaiana e Libres causando uma situação caótica, gerando embates e sobretudo, prejudicando as populações locais que fazem do atravessar o limite internacional uma maneira de sobrevivência. Um exemplo em Livramento também foi explícito, no que se referiu às verbas oriundas no Ministério de Ciência e Tecnologia, angariadas a partir do vínculo matrimonial de dois atores políticos em sua atuação em escalas diferenciadas.

De fato as redes políticas podem ser acionadas de uma maneira organizada e eficaz se forem contatados os atores certos com os interesses afins ou passíveis de acordo, ao invés de representarem empecilhos pela necessidade de participação de

diferentes escalas de poder para a execução de uma determinada política, que terá que contar com a superposição de ações e com o passar de 'escala em escala' para sua resolução.

No caso das cidades-gêmeas marcadas por fluxos intensos, essas podem e devem ser nódulos e objetos de ação, onde a partir da formação de uma *'policy network'* multiescalar, os diferentes atores devidamente organizados (mesmo que pelo poder central) assumam compromissos cabíveis a sua escala de ação. Essa é de fato uma teoria política interessante, mas de difícil realização justamente pelo envolvimento de diferentes escalas de poder, de difícil organização. Enquanto isso, outras redes transacionais se formam e têm lugar em cidades-gêmeas, caracterizando-as de maneira ímpar, seja pela influência clara de diferentes escalas na sua conformação, seja pela presença do legal e do ilegal, com limites ora convergentes, ora divergentes.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, M. *Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental*. In: SILVEIRA, M. L. (org), **Continente em chamas: globalização e território na América latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.209-242.
- AZEREDO, Ricardo. O Comércio Internacional na Fronteira do RS, no maior Porto Terrestre Internacional da América Latina. BAND/RS, Uruguaiana, 2004. DVD, 23 minutos, color, sonoro.
- BENTANCOR, G. *Mercosul: Adecuacion a la Integracion Regional –Perpectivas desde un Area Fronteriza*. In: LEHNEN, A. et alli (org), **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 1994. p. 48-52.
- \_\_\_\_\_. *Frontera e Integración*. In: CASTELO,I. et alli (org), **Práticas de Integração nas Fronteiras: Temas para o Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 1995. p.97-108.
- \_\_\_\_\_. **El espacio cotidiano fronteiriço através de las estratégias de vida de uruguayos y brasileños em Rivera-Livramento**. Montevideo: UDELAR, Facultad de Humanidades, 2004. 240p.
- BRUNET, Roger. *La Distance Et la Gravitation*. **Mondes Nouveaux**. Paris, Hachette/Reclus, 1990. p.73-87.
- BURGHARDT, A.F. *An Hypothesis about gateway cities*. In: **Annals of the Association of American Geographers**, 61(2), 1971. p.269-285.
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade – A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 2v.

- \_\_\_\_\_. *O espaço de fluxos*. In: **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra 1999. p.403–492.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Posição geográfica das cidades*. In: **Cidades**, 1(2), 2004. p.317-323.
- COX, Kevin. *Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics*. **Political Geography**, vol. 17, n1, p 1-23. 1998.
- CUISINIER-RAYNAL, A. *La Frontière au Péron entre front et synopses*. In: **L'espace géographique**, 3, 2001. p.213-229.
- DORFMAN, Adriana., BENTANCOR, Gladys Teresa. *Regionalismo fronteiriço e o Acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, in OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Território Sem Limites*. Editora: UFMS, Campo Grande, 2005. p.119-152.
- DYE, T.R. *Policy Analysis: the thinking man's response to demands for relevance*. In: **Understanding Public Policy**. Local: Prentice Hall, 1981.
- FEE, FINEP, FAPERGS. **Impactos Sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio grande do Sul. Aglomerados urbanos da Fronteira Oeste do RS na perspectiva da integração latino americana**. Secretaria da coordenação e planejamento – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, 1999. 189p.
- FRANCO, S. C. **Gente e coisas da fronteira sul. Ensaio Histórico**. Porto Alegre: Sulina, 2001. 192p.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

GALLERO, A. L. *Mercosul: 10 anos de conseqüências territoriais*. **Revista GeoUruguay**, 5. 2001. p.15-38.

\_\_\_\_\_. *Zonas francas uruguayas y proceso de integración*. In: CASTELLO et alli (org.), **Práticas de Integração nas Fronteiras: Temas para o Mercosul**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1995. p.149-158.

GRIMSON, Alejandro. *Cortar puentes, cortar pollos. Conflictos económicos y agencias políticas en Uruguayana (Brasil) - Libres (Argentina)*. **Revista de Investigaciones Folclóricas** (Buenos Aires), n 15, 2000.

\_\_\_\_\_. *La nación en sus límites: contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*. Barcelona: Gedisa, 2003. 251 p.

HAESBAERT, R. **Latifúndio e identidade regional**. Porto Alegre: Mercado aberto, 1988.

HOUSE, J. W. *The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers*. **International Political Science Review**, 4(1): p.456-477, 1980.

LEITNER, H. *The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe*. In: SHEPPARD, E., McMASTER, B (ed), **Scale and Geographic inquiry: nature, society, and method**. Oxford. Blackwell Publishing, 2004. p.236-255.

MACEDO, Mariano de Matos. Informação: Agências de Desenvolvimento e *Policy Networks*: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. **Revista Paranaense do Desenvolvimento**, Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago. 1999.

MACHADO, L. O. **Sistemas ‘longe do equilíbrio’ e reestruturação espacial na Amazônia.** *Cadernos do IPPUR*, ano IX, nº ¼, jan./dez. p.83- 106. 1995.

\_\_\_\_\_. *Limites, Fronteiras, Redes.* In: T.M.Strohaecker et alli. (orgs). **Fronteiras e Espaço Global, III Colóquio Internacional de Estudos Fronteiriços.** Santana do Livramento/Rivera: AGB, 1998. p.41-49.

\_\_\_\_\_. *Sistemas, Fronteiras e Território.* In: *Atlas da Fronteira Continental do Brasil*, UFRJ, 2002. 9p.

\_\_\_\_\_. *Estado, territorialidades, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana.* In: SILVEIRA, M (org), **Continente em chamas: globalização e território na América latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.243-284.

\_\_\_\_\_. Apresentação oral: *Cidades de Fronteira, conceitos e tipologia.* In: **II Conferência Internacional, Desenvolvimento urbano em cidades de fronteira**, 2006, Foz do Iguaçu : IAB – PR.

MAZZEI, Enrique. *El comercio ambulante en la frontera uruguayo-brasileña.* In: **Revista de Ciencias Sociales.** Departamento de Sociologia Año XV / Nº20 . JUNIO 2002.

MULLER, Kátia M. Informação: Práticas Comunicacionais em Espaços de Fronteira: os casos Brasil – Argentina e Brasil – Uruguai. **Revista Rastros**, Santa Catarina, n.3, revista eletrônica, 1991.

PEBAYLE, R. *As regiões de fronteira e o projeto de integração do Mercosul.* In: LEHNEN, A. et alli (org), **Fronteiras no Mercosul.** Porto Alegre: UFRGS, 1993. p.14-21.

PINI, Giuseppe. *L’interaction spatiale.* In: BAILLY, A., FERRASR., PUMAIND. **Enciclopédia de géographie.** Paris:economica, 1995. p.539-558.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO CONJUNTO, RIVERA SAN'TANA DO LIVRAMENTO, Diagnóstico Territorial, dezembro. 1998. Rivera, San'tAna do Livramento : 1998. 6v.

PUCRS. **Diagnóstico Sócio-econômico de Uruguaiana.** Uruguaiana. Vol.1, 2004.

QUADRELLI, Andréa. **A Fronteira inevitável.** Um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. Porto Alegre : UFRS, 2002.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo, Editora : Ática, 1998. p.143-222.

RETIS, Grupo, HAESBAERT, Rogério. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira.* Brasília, D.F.: Ministério da Integração Nacional, 2005.

RIBEIRO, L. P. **Interações Espaciais na Fronteira Brasil-Paraguai: as cidades-gêmeas Foz de Iguaçu e Ciudad del Este.** Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2000. 168p. Dissertação (Mestrado em Geografia).

ROSA, C.G., PALMA, E.S., KLEIN, J.M. **Perfil Empreendedor dos Comerciantes do Shopping da Baixada.** Rio Grande do Sul : Pontifícia Universidade Católica, 2004. 47p.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica, tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996. 384p.

SCHÄFFER, Neiva Otero. **Urbanização na fronteira (A expansão de Sant'Ana do Livramento)**. Porto Alegre: UFRGS / Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, 1993. 140p.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia)**. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2002. 117p. Dissertação. (Mestrado em Geografia).

STEIMAN, R., MACHADO, L. O. *Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica*. In: **Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: CNPq/ UFRJ, 2002. 16p.

Site Ministério de Integração. Disponível em:

[http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades\\_gemeas.asp](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/faixa/cidades_gemeas.asp)

Acessado em 17 de novembro de 2006.



