

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE

TERRITORIALIDADE DE FRONTEIRA:
UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA QUESTÃO
FRONTEIRIÇA BRASIL-URUGUAI NO CONTEXTO DO
MERCOSUL.

MARTA GOMES LUCENA

2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**TERRITORIALIDADE DE FRONTEIRA:
UMA CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DA QUESTÃO
FRONTEIRIÇA BRASIL-URUGUAI NO CONTEXTO DO
MERCOSUL.**

MARTA GOMES LUCENA

Sob a orientação do Professor
Roberto José Moreira

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências** do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na linha de pesquisa Estudos de Cultura e Mundo Rural.

**Rio de Janeiro
Junho de 2011**

304.23
L935t
T

Lucena, Marta Gomes.

Territorialidade de fronteira: uma contribuição ao estudo da questão fronteiriça Brasil-Uruguai no contexto do Mercosul / Marta Gomes Lucena, 2011.

183 f.

Orientador: Roberto José Moreira

Tese (doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 156-164.

1. Fronteira - Teses. 2. Território – Teses. 3. Integração regional (Mercosul) – Teses. 4. Identidade social – Teses. 5. Política social - Teses. 6. Santana do Livramento (BR) - Teses. 7. Rivera (UY) I. Moreira, Roberto José. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

MARTA GOMES LUCENA

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na linha de pesquisa Estudos de Cultura e Mundo Rural.

TESE APROVADA EM ___/___/___

Membros da banca examinadora

Prof. Phd. Roberto José Moreira - CPDA/UFRRJ
(orientador)

Profa. Dra. Eli Napoleão Lima- CPDA/UFRRJ

Dr. Ademar Seabra Cruz Junior.
Ministério de Relações Exteriores. Divisão de Ciência e Tecnologia.

Profa. Dra. Cleia Schiavo Weyrauch – UERJ/PPFH

Profa. Dra. Leonilde Servolo de Medeiros CPDA/UFRRJ

RESUMO

LUCENA, Marta Gomes. Territorialidade de fronteira: uma contribuição ao estudo da questão fronteiriça Brasil e Uruguai no contexto do Mercosul. 2011, 183p. Tese (doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2011.

Esta tese tem como proposta analisar a política de integração regional estabelecida pelo Mercosul na fronteira binacional Brasil-Uruguai, com vistas a entender o significado da fronteira no contexto contemporâneo. Considerando que o processo de integração regional redefine o conceito de fronteira, estudam-se as práticas de políticas sociais nas cidades-gêmeas Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Aborda certas dinâmicas das relações sociais exercitadas na fronteira tomando como perspectiva de análise o processo de globalização que gera como consequência um reordenamento do espaço nesta região. Parte-se da idéia de que as relações entre o local e o global conformam as identidades sociais e que estas adquirem uma dinâmica particular nesta territorialidade fronteiriça. A noção de participação democrática é tida como fundamental para se perceber como se mobilizam os agentes de fronteira neste processo, bem como perceber as estratégias arregimentadas pelos poderes extralocais neste espaço fronteiriço.

Palavras chave: Fronteira; território; integração regional do Mercosul; identidades sociais; políticas sociais; Santana do Livramento (Br); Rivera (Uy); condição fronteiriça.

ABSTRACT

This thesis analyzes the politics of regional integration in Mercosur established by the Brazil-Uruguay binational border, with a view to understand the significance of the frontier in the contemporary context. Considering that the process of regional integration redefines the boundary, it studies the practices of social policies in the twin cities of Santana do Livramento (Brazil) and Rivera (Uruguay). Addresses certain dynamics of social relationships applied on the border analysis perspective taking the globalization process that generates as a result a space replanning in this region. It starts with the idea that relations between the local and global shapes the social identities and that they acquires a particular dynamic in this territorial border. The democratic participation notion is considered crucial to understand how to mobilize the border agents in this process, as well as to understand the strategies enlisted by extra-powers in this border area.

Keywords: Frontier; territory, regional integration of Mercosur, social identities, social policies, Santana do Livramento (Br), Rivera (Uruguay); boundary condition.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
------------------------	----------

Capítulo I MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

1. A fronteira binacional Brasil-Uruguai e os marcos para pesquisa.....	10
2. Mercosul social e participativo e a sua configuração na América Latina.....	17
3. Fronteira binacional Brasil-Uruguai: perspectivas para análises e fontes.....	24
3.1 A Fronteira binacional, globalizações e identidade complexa: os conceitos de faixa e zona de fronteira.....	30
4. Globalização e a “flexibilização” das fronteiras: espaços de litígio e de integração.....	36

Capítulo II RIVERA E SANTANA DO LIVRAMENTO: A SÓCIO-HISTÓRIA DOS PODERES LOCAIS.

1. O posicionamento dos atores e o território: entre o local e o global.....	48
2. A configuração das cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Uruguai.....	61
2.1 Santana do Livramento e Rivera: origem e formação	64
2.2 Santana do Livramento: sociedade, economia e o frigorífico Armour.....	67
2.3 Rivera a formação da rede de free shops.....	74
3. O impacto dos free shops no comércio santanense e a reação brasileira.....	77

Capítulo III O MERCOSUL E A FRONTEIRA RIVERA E SANTANA DO LIVRAMENTO: UMA ABORDAGEM COMPLEXA DA LOCALIDADE FRONTERITIÇA

1. Perspectivas sobre o Mercosul e o Processo de integração cultural.....	85
2. O Mercosul e o processo de integração política do local.....	90
3. O Mercosul e o processo de integração econômica do local.....	100
4. Uma experiência de fronteira: O Comitê Binacional de Saúde na fronteira Brasil-Uruguai.....	110

Capítulo IV
FRONTEIRA: IDENTIDADES SOCIAIS, TERRITÓRIO E
TERRITORIALIDADE

- 1. Identidades sociais e fronteira.....123
- 2. A questão do bilinguismo.....131
 - 2.1 A questão do bilingüismo à guisa das considerações finais.....138

Capítulo V
CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 1. Territorialidade e a condição fronteiriça: rupturas e continuidades.....141
- 2. O percurso analítico dos processos fronteiriços.....148

Bibliografia156

- 1.1 Outras Publicações.....161
 - 1.1.1 Teses, Dissertações, Artigos jornalísticos e Relatórios.....161
 - 1.1.2 Fontes de Documentação Primária.....162
 - 1.1.3 Sites.....164

Anexos165

- 1.1 Anexo I: Documentos.....165
- 1.2 Anexo II: Mapas.....181

Índice de Figuras

Figura 1: Representação da zona de fronteira e da faixa de fronteira.....32

Figura 2: Obelisco da Praça Internacional, na “Fronteira da Paz”, cidades de Rivera e Santana do Livramento.....62

Figura 3: Avenida que separa as cidades de Rivera e Santana do Livramento 67

Figura 4: Reportagem sobre a implementação do Ajuste complementar de Saúde..... 116

Figura 5- Organograma do Comitê Binacional de Saúde.....119

Figura 6: Registro de Encontro do Comitê Binacional de Saúde.....120

Deixemos essa fantasia de lado de uma vez por todas e coloquemos o princípio mestre: não há fronteira quando dois dinastas, estabelecidos em terrenos que exploram, levantam, dividindo as despesas, algumas cercas pintadas com suas armas ao longo de um campo ou quando, traçam uma linha ideal de separação no meio de um rio. Há fronteira quando ultrapassada essa linha, encontramos-nos diante de um mundo diferente, de um complexo de idéias, sentimentos, entusiasmos que surpreendem e desconcertam o estrangeiro. Uma fronteira, em outros termos, o que a finca profundamente na terra não são as forças policiais, nem as alfândegas, nem os canhões por trás das muralhas. Sentimentos, isto sim; paixões exaltadas — e ódios (FEVBRE, 2000, p.212).

INTRODUÇÃO

Ao ingressar no curso de doutorado da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/CPDA, no ano de 2007, minha temática de pesquisa girava em torno da aquisição de terras por brasileiros no Uruguai, no século XX. Precisamente, se referia a presença de grupos de brasileiros na região rural do norte deste país, numa perspectiva migratória destacando o debate sobre a estrangeirização de terras no Uruguai.

A condição da fronteira era apresentada no contexto da expansão da fronteira econômica do sul do Brasil em direção a fronteira aberta no norte do Uruguai, tendo como hipótese que as condições de reprodução social destes imigrantes brasileiros, quando incorporados no sistema produtivo da zona rural uruguaia, criaram “outras ruralidades”.

Com o desenvolvimento da pesquisa, em contato com a Embaixada e o Consulado do Brasil em Montevideu, os encontros na fronteira organizados pelo Ministerio de Desarrollo - MIDES do Uruguai; conversas junto a pesquisadores da Universidad de La Republica del Uruguay e da Universidade Federal de Pelotas e os desdobramentos decorrentes da orientação de tese, levaram-me a privilegiar as questões relacionadas a política de integração regional implementada pelo Mercosul na fronteira binacional Brasil-Uruguai. Este tema tão importante e atual, que redimensiona a vivência naquela fronteira, reformulou o conteúdo central de minhas indagações e assim, passou a despertar meu interesse para a realização de uma pesquisa mais aprofundada sobre o assunto.

O processo de globalização em curso pressupõe uma mudança significativa na organização econômica social e política do mundo contemporâneo. Com a crescente integração econômica entre os países sul-americanos, assiste-se hoje a um processo de transformação da fronteira como separação (referência moderna) em fronteira como cooperação (referência pós-moderna). Dentro desta perspectiva, estamos diante de uma nova concepção do conceito de fronteira. Esta prerrogativa provoca uma significativa mudança na abordagem das fronteiras e limites internacionais.

O contexto atual é profícuo para a instituição de megamercados e blocos econômicos regionais. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco econômico que projeta ações com o intuito de realinhar os limites comerciais, políticos e sócio-culturais. Os decretos, acordos e resoluções do Mercosul, através de seus órgãos, têm norteado e ajustado àquilo que se relaciona com o aprimoramento do processo de integração previsto.

Ao considerar a tendência atual, para a cooperação internacional com as regiões estrangeiras vizinhas, e pensar o projeto de integração regional pretendido pelo Brasil e Uruguai, é necessário levar em conta a ampliação da influência das regiões fronteiriças. Esta constatação mostra que para conhecer a fronteira binacional, analisar as práticas das políticas oficiais para a implantação de políticas de integração na fronteira, é preciso perceber as interações ali já consolidadas.

Neste caso, o significado dessa fronteira binacional frente a essas políticas exteriores é uma construção particular e única. O elemento singular desta constatação se afigura, mais acentuada, quando relacionado a uma demarcação específica do cotidiano fronteiriço.

A presente tese objetiva verificar a partir do processo de integração do Mercosul, as práticas de políticas sociais nas cidades-gêmeas Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Este trabalho vê-se compelido a considerar a vinculação entre as proposições da política externa de ambos os países e o debate que está sendo fomentado entre os agentes da política local. A opção por estas cidades se justifica por juntas, comporem um significativo adensamento populacional que vivencia um alto nível de integração cultural, social e econômica ao longo de sua história. A idéia é ressaltar a composição deste espaço social, pensado enquanto locus propício para abrigar políticas públicas e sociais.

Devido às demandas sociais da população fronteiriça, as instâncias governamentais dos governos supracitados articulam diretrizes para o fomento de políticas sociais, produtivas e culturais, voltadas para esta zona de fronteira. Tomando esse par de cidades como unidade de análise, uma questão torna-se relevante: como se estabelecem às relações entre as diretrizes institucionais e políticas de governo com a sociedade local, de forma a propiciar a interação entre cidadania e governo?

A preocupação aqui delineada — referente à questão da integração social e da política — leva-me a examinar as concepções, práticas e ações políticas oficiais binacionais voltadas para a região de fronteira, em suas dimensões externas e internas. A partir do fomento de políticas estabelecidas pelos governos centrais de ambos os países e identificar como essas práticas foram percebidas por instâncias de poderes do local.

De fato, a importância da fronteira ganha relevo através de uma mudança de paradigma, em que cooperar e integrar seria uma vantagem competitiva. Igualmente, é possível perceber tensões inerentes ao processo. Por exemplo, em trabalho de campo por mim realizado neste par de cidades foi possível notar que devido aos centros de decisão do Mercosul estarem distantes das fronteiras, são geradas conseqüências, como a falta de compreensão dos seus problemas pontuais e específicos.

Essa abordagem concebe a fronteira inserida no projeto globalizado. Mas, por sua característica, já citada, de distância física dos centros mais desenvolvidos, é deficiente no dinamismo e competitividade inerente ao processo de globalização. Desta forma, buscar desenvolver a capacidade de negociações de forma integrada, nas fronteiras, é uma maneira de potencializar uma reorganização econômica e social.

Neste contexto, integração é definida como um processo flexível na implantação das diretrizes do Mercosul. Nesta fronteira, as relações bilaterais de cooperação entre Brasil e Uruguai servem como base para políticas que deverão entrar em vigor no mercado comum. Inclusive, Santana do Livramento e Rivera são denominadas, em várias literaturas sobre o tema, como o laboratório social do Mercosul.

As transformações sociais e políticas em curso na fronteira são, nesta abordagem, compreendidas no sentido da prática das políticas sociais; sua relação com os movimentos sociais, as alianças e as estratégias de inclusão efetuadas pelos atores locais. Ao abordar estas questões considera-se a vinculação entre política e democracia. A democracia e as práticas democráticas são valores incorporados pelos discursos oficiais extralocais e também pelos agentes da política do local. No entanto, esta tese não restringe a análise a partir do conceito divulgado pelos principais gestores do bloco regional.

Lia Machado (1998) referindo-se a integração de países em blocos regionais assegura que as regiões de fronteira são transformadas em zonas de cooperação e sinergia

devido a sua própria localidade. A autora postula que esse processo é indicativo de que mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel.

Neste sentido, concordamos com a autora, pois a concepção sobre a fronteira não se reduz apenas nas estratégias e interesses do Estado central, ganha ênfase também a concepção das comunidades de fronteira, ou seja, a esfera subnacional. Ainda para Machado, neste contexto, tem destaque a aspiração e a possibilidade real que se afiguram para as comunidades locais em ampliarem a sua influência e reforçarem a sua centralidade.

Demarca-se que a fronteira seca que ‘une’ e ‘separa’ o Brasil e o Uruguai tem 1.068,10 Km de extensão (o maior limite internacional em extensão da República Oriental do Uruguai) e que cada localidade, ao longo da fronteira, carrega necessidades distintas, características próprias que definem as especificidades das redes de ocupação, de gestão e dimensões sociais e culturais, de indivíduos e de grupos sociais. Por isso, enfatizamos a opção em eleger as cidades-gêmeas Santana-Rivera de modo a apreender as especificidades que lhes são próprias na esfera da influência da formação do Mercosul.

Um trabalho desta natureza tem as suas limitações, pois trata-se de uma pesquisa datada, cujo trabalho de campo foi realizado entre os anos de 2008/2009. E o tema aqui abordado contém múltiplos processos dinâmicos e assimétricos que, de fato, estão ocorrendo simultaneamente. É possível que, em alguns momentos, esta pesquisa contenha alguns dados “desatualizados” dada à dinâmica atual em que está inserida. No entanto, a temática dos processos de integração do Mercosul, o posicionamento dos atores (políticos do local, do nacional, acadêmicos, prefeitos etc.), das identidades sociais (nacionais, híbridas); o ideário da democracia e participação política valorizadas, neste contexto, de um mundo globalizado é um processo que está em permanente construção.

Na prática, não foi possível, ao realizar o trabalho de campo, coletar um maior número de opiniões e entrevistas. De fato, seu número é limitado considerando a complexidade da temática e as tantas variáveis que o assunto comporta. Diante das dificuldades, a opção encontrada por mim, junto à orientação, se traduziu em imprimir maior densidade àquelas entrevistas que foram realizadas associando várias fontes disponíveis, tais como (leis, acordos, materiais impressos de encontros sobre a fronteira, boletins institucionais, etc.). Enfim, tal carência é suprida pela análise documental e trabalhos bibliográficos voltados para a temática fronteiriça. Estas fontes documentais junto as entrevistas com atores da fronteira, bem como, àquelas realizadas com os acadêmicos – que consistem em análises fundadas por um conhecimento profundo das questões teóricas e práticas oriundas de anos de pesquisas voltadas para a fronteira – somadas a minha observação em encontros institucionais pertinentes ao tema, constituem-se nas principais fontes desta pesquisa.

Outra preocupação se refere à amplitude de matérias que perpassam a grande maioria das questões destacadas, como por exemplo, a democracia no processo de globalização dos dias atuais; a história da instalação do frigorífico Armour em Santana do Livramento no século XX, ou o tema de acesso à saúde na fronteira no contexto do Mercosul, por si só, constituem-se como objeto de um trabalho investigativo.

Entretanto, com a lucidez de que muitos processos, paralelos, que tensionam os tópicos em estudo, não puderam ser abordados, esta pesquisa privilegiou abarcar uma certa diversidade de temas. Se, por um lado, pode adquirir em alguns momentos, uma

conotação difusa, por outro, propiciou-me estabelecer marcos para a análise a partir da consideração de distintos atores e processos que estão sendo vivenciadas nesta fronteira que, por um longo período, foi relegada ao esquecimento.

Em cada etapa da pesquisa outros temas se impunham, como por exemplo, o tema do bilingüismo na fronteira e suas conseqüências no processo educativo uruguaio; ou os relatos na área da saúde, que nos contam histórias riquíssimas de um cotidiano fronteiriço. Esses fatores nos fazem descobrir que ao viver na fronteira, as dificuldades são discutidas e debatidas na procura de estratégias e alternativas para aquilo que deva ser solucionado. Como pesquisadora, interessou-me perceber essas articulações em nível local, como estas relações incidem sobre a interação e o conflito, em diferentes escalas.

Esta tese está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, são apresentadas as características gerais do processo de integração implementado pelo Mercosul e os fundamentos do Mercosul Social e Participativo. Essas prerrogativas são relacionadas com o tema da questão democrática no interior do bloco. Nota-se que tal fundamento está inserido no conteúdo discursivo das propostas e objetivos oficiais do Mercosul, ao preconizar um processo de integração que se valha de ampla participação política e cidadã. A dimensão impressa pelo Mercosul preconiza: o exercício de uma política que extrapole a esfera puramente comercial e que trate de ampliar a idéia de integração, avaliando as necessidades sociais, políticas e culturais dos países que constituem a aliança.

Foram destacados os instrumentos de análise desenvolvidos para apreender a questão fronteiriça. Estes são identificados através Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), no caso brasileiro, e o Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, desenvolvido pelo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) do Uruguai. Assim, questões relativas à faixa de fronteira, zona de fronteira são alguns dos assuntos abordados. Lembramos que ao expor sobre as propostas de redução da faixa de fronteira brasileira, apresentando o parecer de projetos de lei que reivindicam sua atualização, frente às necessidades econômicas e políticas no contexto atual, a idéia foi identificar os grupos de interesse locais e extralocais que discutem, favoráveis ou não, a sua redução. Como se posicionam os agentes locais frente a esta proposta? Quais são os discursos proferidos pelos diferentes grupos? Ao enfatizar os poderes locais vão sendo apresentadas a definição e a delimitação do tema e os objetivos da pesquisa.

Ainda neste primeiro capítulo, os processos de globalização são abordados destacando-se as suas condições multifacetadas, procurando assim, identificar a idéia de globalização em que se assenta esta análise. Foram privilegiadas as noções de autores que consideram que o processo de globalização envolve um complexo de sistemas de ordens diversas: econômica, cultural e social, ou seja, é compreendido como um fenômeno que se abstêm das interpretações monocausais e monolíticas.

Essa nova ordem gera a formação de blocos econômicos regionais, e conseqüentemente, alterações na abordagem relativa à fronteiras e limites, o que, por sua vez, acarreta em um reordenamento territorial na região fronteiriça.

Interessa-nos perceber como se assenta determinada “territorialidade” impressa pela dinâmica da globalização? A territorialização que está sendo tratada aqui se relaciona com as ações e políticas do processo de integração regional do Mercado Comum do Sul nesta zona de fronteira: saúde, cidadania, educação, regulamentações

laborais, proposta de redução da faixa de fronteira etc. Como se estabelecem e ganham sentido no território as mais diversas intervenções, no contexto de intensas disputas simbólicas? Parece evidente considerar, mediante as iniciativas formuladas pelo Mercosul voltadas para o desenvolvimento local na região, uma diversidade de fatores, entre eles: a adaptação e a resistência geradas por pressões extralocais e a possibilidade de uma nova conformação dos espaços do território.

Frente a estas considerações foram delimitadas discussões conceituais sobre território, territorialidade para que, no capítulo subsequente, abordemos a discussão do posicionamento entre o local e o global.

Assim, o segundo capítulo, considera que com o crescente processo de integração econômica entre os Estados Nacionais, as regiões de fronteira vêm sofrendo significativas transformações. Medidas tomadas pelos governos centrais têm efeitos diretos nas cidades fronteiriças, que nos últimos anos, vêm adquirindo novas funções. Por isso existe a necessidade de se produzir estudos sobre as regiões de fronteira, para se avaliar empiricamente e periodicamente as mudanças que vêm ocorrendo nestas áreas. A abordagem, inicialmente, privilegia a caracterização das cidades gêmeas ao longo da fronteira, para então, nos determos sobre a região destacada para a análise, ou seja, o par de cidades-gêmeas, Rivera-Santana de Livramento, esta última, cidade símbolo da integração fronteiriça do Mercosul.

Além de narrar aspectos da formação destas cidades o capítulo se centra em duas “forças motoras” que constituíram a história econômica e social deste par de cidades. Num primeiro momento, é destacado o processo de instalação do Frigorífico Armour, no início do século XX, em Santana do Livramento. A opção se justifica porque tal empreendimento se traduziu em um período de grande prosperidade na região, gerando renda e benefícios para as duas cidades, Santana e Rivera. Essa empresa foi desativada no final do século XX, o que se fez sentir pela população da cidade brasileira que não fomentou, até o presente momento, alguma alternativa que trouxesse de volta as benesses daqueles tempos. O apogeu daquele ciclo econômico se estendeu a outros setores da vida social, demarcado por instituições e políticas de esporte, entretenimento, escolas etc.

A seguir, destaca-se a implementação, a partir do fim do século XX, dos free shops em Rivera, o estabelecimento desta rede de lojas *duty free* – voltado para a venda de mercadorias em dólar para turistas com isenção de impostos – que está dinamizando a cidade uruguaia. A análise evidencia como essa empresa comercial em Rivera, vem desarticulando a economia de Livramento e prejudicando os setores relacionados ao comércio e a serviços.

Comentar sobre as condições de formação, o registro de gestões econômicas e sociais significativas (ao longo do século XX até os dias atuais) teve a intenção de traçar, em linhas gerais, um perfil das duas cidades. Desta forma, foi possível demonstrar as relações que, ao longo do tempo, as tensionaram. A intenção, mesmo sumariamente, permite evidenciar as características de suas “vocações”. Evidentemente, neste aspecto, muito fica a desejar diante do estabelecido pelos fundamentos da historiografia regional, o que, tampouco é objetivo deste trabalho. Entretanto, serve-nos de base para uma melhor compreensão da dinâmica exercida pelas cidades Santana do Livramento e Rivera, diante dos desafios impostos pelo processo de integração regional do Mercosul, foco principal do estudo.

No terceiro capítulo, a análise considerou duas perspectivas que foram estabelecidas por instâncias distintas do governo brasileiro: o Ministério de Relações Exteriores e a prefeitura de Santana do Livramento. No primeiro caso, terá destaque as questões pontuadas pela cónsul do Brasil que exerce função na sede no departamento de Rivera. No segundo, ganham ênfase as colocações do gestor da prefeitura da cidade de Santana do Livramento.

O parecer destes entrevistados sobre o processo integratório e suas conseqüências, nesse par de cidades, são colocações emitidas por agentes que vivenciam funções na dinâmica cotidiana do local. Sem dúvida, suas impressões nos ajudam a compreender essa fronteira que se constitui, atualmente, em um espaço de intervenção estatal. Levando-nos, assim, a perceber como a comunidade local se articula para que façam valer suas propostas. Estas considerações nos remetem a recorrer às relações entre o local e o global, na busca de apreender a noção do local como “a força do lugar”. As falas dos entrevistados são tomadas como percepções a partir do “lugar de onde falamos”, sendo entendidas como instituições norteadas por questões de interesse público, e que são centrais no atendimento das demandas conseqüentes da nova ordem econômica e social. Tendo em vista, que o reconhecimento dos processos discursivos é aqui compreendido como uma prática social produtora de sentido e que circulam dentro de um espaço determinado (FOUCAULT, 2007).

Ainda com o uso da metodologia que trata de tomar o discurso como material de análise, este terceiro capítulo contempla a instituição e o estabelecimento do Comitê Fronteira Binacional de Saúde que em sua articulação no âmbito local, instituiu significativos avanços e conquistas para a população deste par de cidades. Foi realizada uma entrevista com a Diretora Departamental de Saúde de Rivera e representante do Ministério de Saúde do Uruguai. A análise da consolidação de propostas na área de políticas de saúde convergiu para o objetivo deste trabalho: compreender os desafios e contradições das mudanças sociais ocorridas naquela fronteira com a irrupção e os impactos das políticas integratórias, a partir da perspectiva, dos atores locais. As contribuições para a pesquisa oferecidas pela Diretora, na qualidade de uma das protagonistas, na instituição do ajuste de 2008 — que propõe a prestação de serviços na área de saúde por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas — foram fundamentais e dialogaram intermitentemente com o conteúdo documental de leis, decretos e programas de governo, bem como com outras pesquisas acadêmicas realizadas sobre o tema.

Por último é estabelecida uma discussão que não pode ser negligenciada ao tratarmos de fronteiras. Dessa forma, o quarto capítulo desta tese se debruçou sobre o tema das identidades sociais. Elas foram aqui abordadas por considerarmos a pertinência deste referencial teórico para a reflexão sobre as zonas fronteiriças. É importante assinalar que as concepções e práticas das políticas oficiais do Brasil e Uruguai e a sua atualização na perspectiva da política integratória, tensionam a fronteira binacional, também, em sua dimensão simbólica. A história desta fronteira abriga, para os diferentes atores, modos de vida e culturas que constituem, à sua maneira, um espaço de cultura diferente daquele que tentam definir os Estados.

Interessa-nos entender como se constituem e interagem idéias e crenças nessa zona fronteiriça? Como sistemas de crenças é ressignificado, apropriado e gerenciado

pela comunidade local? Demarca-se que as fronteiras entre tradições são fatores que preservam identidades sem fechamentos rígidos.

Atualmente, é freqüente a abordagem sob o viés dos processos culturais contemporâneos pautados, em grande medida, nos aspectos econômicos e simbólicos pela concepção da zona de fronteira como *locus* tanto de integração como de conflitos, fonte de ameaças e incertezas, onde os elementos que se relacionam ao campo das identidades ganham contornos próprios. A zona fronteiriça é uma zona híbrida. Em tal zona, são imensas as possibilidades de identificação e de criação cultural.

Assim, ao ser a questão identitária sublinhada para análise, buscou-se apreender alguns aspectos da coesão simbólica regional que passa, agora, a ser reconhecida, oficialmente, como Identidade Fronteiriça. No entanto, a revelia dos mecanismos definidores de limites dos Estados, esta qualidade identitária sempre acompanhou, ao longo dos tempos, a condição da fronteira.

A língua configura-se como elemento constitutivo ao fenômeno das identidades sociais. A região de fronteira é bilíngüe e ainda há uma terceira modalidade que é uma variação do português e do espanhol que é chamado de dialeto fronteiriço e está inserido nas práticas cotidianas daquelas comunidades. Pelo lado brasileiro, a caracterização sociolinguística da região fronteiriça é chamada de Português Gaúcho de Fronteira (PGF), até então, não muito estudada. O PGF não se diferencia muito da fala usada em território uruguaio, que conta com uma significativa bibliografia técnica que se debruçou sobre o tema, e é denominada de Dialeto Portugueses do Uruguai (DPU). O “portunhol fronteiriço” é objeto de muitas investigações realizadas por acadêmicos; não foram desconsideradas pesquisas brasileiras sobre o tema, no entanto, a análise se dá principalmente a partir do ponto de vista uruguaio porque este país se encontra num patamar mais avançado em pesquisas sobre o assunto.

Ao estudar o bilingüismo na região de fronteira, procurou-se evidenciar as implicações para o setor educativo sobre o fenômeno e vice-versa. No Uruguai, os problemas de aprendizagem, repetência, evasão e fracos resultados da educação realizada na fronteira, provinha da pedagogia monolíngüe utilizada e da atitude do sistema educativo, que era intolerante a aceitação do que é a “língua mãe” de muitos fronteiriços, o DPU. Atualmente, devido aos insucessos que vinham ocorrendo no sistema escolar, procura-se ter uma atitude mais flexível nos estabelecimentos educacionais. No entanto, o uso do “dialeto” continua sendo fonte de estigma e preconceito naquela comunidade, relacionando o uso da linguagem fronteiriça com aqueles que fazem parte dos setores mais populares da sociedade.

Em Rivera foi entrevistada uma especialista sobre esta temática. A professora riverense, “trilingue”, de família binacional, nos coloca a par de processos que vem ocorrendo na região, tal como as políticas do Mercosul em referência a questão do idioma. Essas políticas vêm estimulando o ensino do português na rede de escolas públicas do Uruguai e, nos últimos anos, está sendo implementado um sistema de formação de professores para o ofício. A professora também comenta sobre a conformação da identidade e sobre o estudo da linguagem e delimita as características próprias da fronteira de Santana do Livramento com Rivera, e que, portanto, não se dão em outras cidades de fronteira.

Por fim, ponderando sobre a territorialidade fronteiriça e os processos formais de integração em andamento na região, espera-se que esta pesquisa possa ter contribuído

para uma reflexão sobre a integração do Mercosul nos pares de cidade Rivera-Livramento. Ademais, saliento que, para se pensar o projeto de integração regional pretendido pelo Brasil e Uruguai, torna-se necessário um estudo sistemático do fenômeno da regionalização como constitutivo da globalização, sobretudo a partir da criação dos blocos regionais. Nesta perspectiva, estamos diante de uma nova concepção do conceito de fronteira, em contraposição à idéia de limite e separação, e passando a percebê-la como um espaço de hibridismo e de integração no contexto ideológico do mundo globalizado.

CAPÍTULO I
MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO

1. A fronteira binacional Brasil-Uruguai e os marcos para pesquisa

O conceito de fronteira etnologicamente tem origem na palavra latina “fronteria” ou “frontaria” que significa a parte do território localizado nas margens. Com o tempo, este conceito passou a indicar “confim territorial” e “limite” que separa duas regiões podendo ser de ordem material ou simbólica. A fronteira traz em seu bojo uma diversidade de sentidos e aponta para os significados construídos em distintas realidades históricas. Como se sabe, os estudos sistematizados sobre o tema da fronteira datam a partir de finais do século XIX e início do século XX. Autores clássicos da geografia política como Friedrich Ratzel (1890) vincularam o conceito de fronteira ao de Estado, sendo a fronteira entendida como princípio para a expansão e crescimento dos Estados; já Frederick Jackson Turner (1893) tomou a fronteira como elemento central de sua análise interpretativa da história norte-americana. Neste período, comumente pensava-se a fronteira utilizando a noção de soberania, com enfoque na sua dimensão expansionista.

De fato, a primazia da discussão sobre a fronteira pode ser lastreada no trabalho de Frederick Jackson Turner, datado no final do século XIX. Seu aporte teórico teve grande contribuição na historiografia norte-americana por ocasionar uma mudança de perspectiva e de prioridades nos estudos sobre a formação dos Estados Unidos. Este trabalho ainda exerce influência sobre a historiografia contemporânea. Para Turner, a “fronteira” definiu a história americana e assumiu significado central na explicação da formação do desenvolvimento do país, do caráter nacional e dos ideais de liberdade e individualismo. O movimento da fronteira em direção aos “espaços vazios” se traduziu em uma experiência cultural de confrontação entre a barbárie e a civilização. Portanto, a fronteira foi compreendida como zona de incorporação a um centro mais desenvolvido, onde os resultados do movimento expansionista para o Oeste foram benéficos para ambos nesta configuração. Nesta perspectiva, pode-se entender a “fronteira” como ponte ou barreira física e política e ainda como uma zona de transição entre um centro e uma periferia.

As reflexões de Turner têm origem numa conferência apresentada em 1893 na American Historical Association em Chicago. O ensaio de Turner ficou inédito em espanhol até 1960, e até os dias atuais não existe uma edição em português.¹ Em consequência, foram, notadamente, os historiadores norte-americanos que a princípio se voltaram a aplicar as teses de Turner às fronteiras da América Latina.

O enfoque aqui considerado, com base no referencial analítico da teoria de F. J. Turner sobre a fronteira, se justifica pelo fato do autor ser uma referência ao elaborar este conceito no século XIX, ao tomá-lo como chave explicativa da história norte americana a partir do avanço da fronteira para o oeste. Como coloca Hebe Clementi é o historiador o primeiro a dar consistência histórica e sistematizar o conceito: “Es cierto que no era el primero en llamar la atención sobre el hecho expansivo de la historia norteamericana, como sus fontes lo comprueban, pero fue el primero en ofrecer un cuadro coherente, en dibujar una hipótesis de estructura histórica y desarrollarla, con tal seducción y

¹ Utiliza-se neste trabalho a tradução de Hebe Clementi, “El significado de la fronteira en la historia americana”. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. 1992.

coherencia, que cautivó por largo tiempo a toda la escuela histórica norteamericana” (CLEMENTI, 1968, p.8).

Para Turner, a própria história dos EUA se grafava em torno do tema fronteira, estabelecendo-se assim a crise entre civilização e barbárie, um fenômeno não só espacial e histórico, como também de confrontação cultural. Outra concepção de destaque nos estudos do autor é o caráter pioneiro da fronteira. A dinâmica da fronteira tem como base uma certa atitude pioneira. O pioneiro² era o homem chamado para dominar a terra selvagem e desconhecida e lutar contra a adversidade. Mito e ideologia se mesclam: não é a sociedade que avança sobre novas terras é o indivíduo, e o mesmo erige junto com o mito da expansão.

José de Souza Martins na obra “Fronteira: A Degradação do Outro nos Confins do Humano”³ ao discorrer sobre a questão da fronteira brasileira e sua expansão interna, destaca que em diferentes países, sobretudo no Brasil, as limitações dos estudos sociológicos, antropológicos, históricos e geográficos, são marcadas pelo domínio do favorecimento epistemológico da ideologia do pioneiro.

Mesmo os autores que substituíram a figura mítica do pioneiro pela suposição equivalente de que na fronteira está a ponta da história e sua dimensão modernizadora e transformadora da sociedade, sua realidade mais dinâmica, trabalham, no fundo, com uma versão que desloca para o social uma história até então centrada na personalidade do pioneiro, do suposto herói da conquista das terras novas. Só que, agora, as qualidades do demiurgo, de herói criador, se transferem para a própria concepção de fronteira, feitichizada (MARTINS, 2009, p.12).

A partir desta colocação, o sociólogo adverte para a negação de um ponto crucial em investigações sobre o tema da fronteira “o aparente novo da fronteira”. Como justifica o autor, esse “novo” é, na verdade, “expressão de uma complicada combinação de tempos históricos em processos sociais que recriam formas arcaicas de dominação e formas arcaicas de reprodução ampliada do capital, como a escravidão, base da violência que a caracteriza” (MARTINS, 2009, pp.12,13). Esse raciocínio reforça a idéia apresentada por Martins ao longo da obra: “a figura central e sociologicamente reveladora da realidade social da fronteira e da sua importância histórica não é o chamado *pioneiro*. A figura central e metodologicamente explicativa é a vítima” (MARTINS, 2009, p.10).

A crítica de Martins em relação às limitações da ideologia da fronteira proposta nas idéias de Turner, também se estende à dimensão política. O autor ressalta a omissão do historiador sobre os conflitos em torno da luta pela terra e a invasão de territórios indígenas que ocorreram em seu país, e pontua: “o fato de que os linchamentos, na

² Pioneiros é uma expressão romântica difundida nos primeiros estudos sobre o fenômeno da fronteira. Este termo foi amplamente utilizado nos momentos iniciais.

³ Este livro é resultado de uma pesquisa realizada pelo autor “Tensões sociais nas frentes de expansão da Amazônia legal” entre os anos de 1976 e 1992. O estudo trata da fronteira da frente de expansão da sociedade nacional sobre os territórios indígenas e as observações do autor, aqui expostas, partem deste referencial de análise. Apesar deste trabalho conceber uma caracterização distinta de fronteira daquela proposta nesta tese, algumas abordagens teóricas, por tratarem da construção histórica de conceitos mais abrangentes, se mostram pertinentes para o tratamento conceitual discutido nesta introdução.

sociedade americana, tenham surgido justamente na fronteira já é indicação da violência que atravessou-lhe a história” (MARTINS, 2009, p.33).

Para Martins o referencial explicativo proposto por Turner não o assinala como teórico adequado para a explicação da dinâmica da frente de expansão brasileira, principalmente, por conceber a fronteira como o *locus* promotor da concepção democrática e libertadora da sociedade.

De fato, no quadro analítico de Turner, ao ocorrer o avanço para o oeste pela existência de terras livres a fronteira fomentou a democracia em seu país. A teoria da fronteira do autor pressupõe que a fronteira seja uma “válvula de escape” para a sociedade, ao estabelecer a relação entre o indivíduo e a propriedade direta de terras. Pois, as fronteiras a serem conquistadas representavam a possibilidade do direito de propriedade da terra, inibindo crises sociais e anseios revolucionários de transformação social. Turner atribuiu a fronteira uma ação democratizante e niveladora das tensões sociais. Assim sendo, a filosofia de vida norte-americana postulava a salvaguarda dos ideais liberais da livre iniciativa, da economia competitiva e da igualdade de possibilidades para todos, consolidando valores nacionais como: nacionalidade, democracia e individualismo.

Sua tese adquiriu grande receptividade em seu país. No ponto de vista do historiador, a crise econômica que surge nos Estados Unidos no final do século XIX, se apresenta como consequência da finalização do avanço desta fronteira. Assim, para Turner o fechamento da fronteira se traduz na finalização de um ciclo na história norte-americana, entretanto esta sociedade, devido ao avanço da mesma, já havia consolidado os valores nacionais citados acima.

Turner concluiu que a experiência de democracia norte-americana foi promovida pela fronteira. É na marcha do povo americano para o oeste que os indivíduos percebem que tem que lutar com as suas próprias forças, não contando com privilégios, nem com a constituição de um poder centralizado. Na verdade, “Su tesis representó en el campo de la historia una argumentación teórica que apoyaba todo un orden de ideas político-expansionista (...)” (CLEMENTI, 1968, p.8) com base na constatação de que a história americana havia se desenvolvido a partir do avanço para o oeste pela existência de terras livres. Como já foi dito, a fronteira fomentou a democracia porque estabeleceu a relação entre o indivíduo e a propriedade direta de terras⁴, permitindo assim que todo o habitante se torne um proprietário, o que explica o baixo índice de tensão social. Como resultante deste processo, a fronteira teve uma influência importante sobre a legislação e a distribuição de terras públicas no país. A formação da nacionalidade norte-americana, segundo o autor também tem correspondência com a fronteira, já que a partir de uma população que se mesclou na fronteira, consolidou-se no país uma nacionalidade complexa que superava as particularidades regionais.

⁴ No tocante a questão democrática relacionada à ocupação de terras livres colocada pelo historiador, Hebe Clementi na obra “F. J. Turner”, de 1968 (p. 24) apresenta a seguinte crítica: “el valor mayor, la democracia, estaba, pois basado en la posesión de tierra libre. Pero el avance hacia el Oeste de la civilización hacía que la tierra libre desapareciera. Que pasaría entonces con la democracia? Grande conflicto teórico que no trata de resolver. Por otro lado, la importancia de la agricultura y de la bondad del hombre natural ofrecía un complejo de valores que en cuanto se consideraba la revolución industrial dejaban de tener aplicabilidad y sentido”.

Conforme coloca Hebe Clementi sobre a teoria da fronteira de F. J. Turner: “La adhesión fue unánime, persistente, unívoca. Poco a poco irán surgiendo las correcciones y las críticas, que se harán muy intensas a partir de 1930 cuando la crisis de la economía de su país crea en la intelectualidad un clima exceptismo y descrédito hacia las implicaciones de su hipótesis, que equivocadamente había ganado una pétreo solidez dogmática” (CLEMENTI, 1968, pp.8-9).

Apesar das críticas consistentes é a obra do historiador tida como referência, e nos dias atuais baliza algumas questões pertinentes ao tema, no entanto, várias ressalvas devem ser tratadas ao se considerar este aporte teórico para avançar na análise dos estudos fronteiriços nas sociedades latino-americanas. Neste contexto, é oportuno citar a observação de Ligia Osório Silva⁵ em relação às idéias de progresso e liberdade, constitutivas do modelo interpretativo de F.J.Turner. A autora adverte que devemos reconhecê-las acompanhadas de seus antagonismos, ou seja, a escravidão e o extermínio das culturas de sociedades nativas, já que estas entravavam a marcha da “civilização”. E prossegue ilustrando que no século XIX, os traços da conquista européia se faziam presentes nestas sociedades de forma que a experiência da fronteira se relacionava tanto à liberdade e a oportunidade quanto contribuía para o estabelecimento de hierarquias sociais duradouras.

Do ponto de vista político, Otávio Guilherme Velho discutiu o conceito de fronteira entendendo-a como o “lócus onde o enfraquecimento da subordinação e a ascensão social melhor se combinam, e é por isso mesmo que o autoritarismo se preocupa tanto em controlar o movimento de fronteira” (VELHO, 1979, p.102). Atualmente é habitual a abordagem sob a ótica dos processos culturais contemporâneos pautados, em grande medida, nos aspectos econômicos e simbólicos.

Alejandro Grinsom, ao pesquisar a fronteira dos países vizinhos Brasil e Argentina, buscou esclarecer que os residentes desta zona exercitam constantemente adaptar-se às situações trans-fronteiriças. O autor postula que a “historicidad de la frontera está presente tanto para la población local como para una antropología que busque considerar la relación entre Estado, nación, territorio e identificaciones” (GRINSOM, 2003, p.20). De forma que, ao pensar a conformação das relações sociais desenvolvidas nesta região, a partir de sua dimensão simbólica, implica, em perceber a identidade social como composta por uma junção de fatores internos e externos; global e local. Abriga “múltiplas ordens relacionais” que constituem variadas facetas da vida social como as redes sociais, afetivas, os agrupamentos de diversas ordens nacionais e internacionais.

Historicamente, a questão fronteiriça entre Brasil e Uruguai no século XIX esteve marcada por diversas batalhas e ataques em constantes movimentos de recuos e avanços, permeados por tratados diplomáticos firmados entre as novas nações que se consolidavam neste século. Neste período, esta fronteira sofreu constantes disputas

⁵ Ver Ligia Osório Silva, “Fronteira e Identidade Nacional”, Instituto de Economia (UNICAMP). O trabalho integra o projeto A política de ocupação de terras públicas e a construção do Estado: um estudo comparado da “fronteira móvel” na Argentina, Brasil e Estados Unidos. Apoio: Fapesp 1999/2001. Disponível em www.abphe.org.br/congresso2003. A autora, cita: C. Reboratti, “Fronteras Agrárias em América Latina”, *Geo-crítica*, nº87, Mayo, 1990, 59págs. (Reproduzido em *Scripta Vetera* <http://www.ub.es/geocrit/geo87.htm>).

territoriais, conformando assim, um cenário de litígios cuja gênese encontrava-se nos conflitos dos impérios europeus em especial entre Portugal e Espanha, e de seus interesses coloniais latino americanos. De fato, a fronteira foi uma condição de limite, de separação, de geopolítica voltada para a importância da segurança nacional e da preservação da integridade do território, com caráter marcadamente militar, o que encobriu a complexidade dos movimentos sociais, não-estatais, das mais diversas ordens. Autores clássicos partiam da idéia de um Estado nacional já estruturado no século XIX e, ampliado no início do século XX, esta abordagem se refere ao processo de constituição dos Estados Nacionais no século XIX, decorrente da reestruturação política e econômica de dimensão mundial.⁶

Apesar de firmados, os tratados e acordos diplomáticos geralmente não eram respeitados. Esta condição nos ajuda a compreender alguns aspectos que conformam o estudo da territorialidade da fronteira binacional Brasil-Uruguai, e compreendê-la não apenas no tocante as delimitações territoriais. O estudo aqui proposto visa apreender algumas considerações sobre as representações discursivas e imaginárias e práticas sociais que ali se concretizaram.

Uma marca constitutiva desta região se refere à dinâmica comercial local ali configurada, onde as relações comerciais entre os dois países fluíam através das práticas sistemáticas dos atores sociais (comerciantes, pecuaristas, estancieiros) que, a revelia dos limites internacionais, fomentavam seus negócios nos dois lados da fronteira.

Assim, práticas cotidianas desconstruem as abstrações conceituais do Estado e da Nação. Nesta perspectiva, cabe citar a geógrafa Bentancor (2008), ao afirmar que nesse espaço de contato binacional, marcado por relações de profundidade histórica e de cotidianidade, que constroem o presente e respondem a uma história, são estabelecidas construções próprias que resistem às limitações politicamente impostas.

A fronteira é um espaço violento e perigoso, sempre em litígio e em permanente construção. Entretanto, a fronteira discutida neste trabalho compreende uma economia e uma cultura bastante singular. Demarca-se, por exemplo, a existência do fenômeno do bilingüismo no território que abrange o sul do Rio Grande do Sul e o norte da República Oriental do Uruguai. Esta região tem sido caracterizada como cultural e lingüisticamente híbrida, com traços próprios que a diferenciam tanto da cultura brasileira como da cultura uruguaia. Esta constatação mostra que para conhecer esta fronteira e analisar as concepções e práticas das políticas oficiais destes países, orientadas para a implantação de políticas de integração na fronteira pelo Mercosul é preciso perceber as interações ali já consolidadas. Também, é necessário considerar a tendência, dos dias atuais, para a formação de blocos econômicos regionais e da cooperação internacional com as regiões estrangeiras vizinhas. Esta prerrogativa provoca uma significativa mudança na abordagem das fronteiras e limites internacionais.

Um fator relevante para acentuar a disposição à cooperação em regiões de fronteira é a circunstância onde as vantagens advindas de políticas de integração regional

⁶ Podemos neste contexto destacar, entre outros aspectos: a influência política e ideológica da Revolução Francesa (século XVIII), que tinha em seu bojo o ideal de autodeterminação nacional e o surgimento dos direitos de cidadania; o ciclo de expansão do capitalismo; o processo de instabilidade da hegemonia britânica e a necessidade do fortalecimento do Estado para o enfrentamento de ordem política e, em particular, os desdobramentos das Guerras Napoleônicas sobre os poderes dos Impérios Espanhol e Português nas Américas.

são concebidas por parcela das elites dirigentes dos países fronteiriços. Neste contexto, as novas formas de integração em processo se constituem como um marco teórico para a análise de regiões de fronteira.

Esta pequena reflexão nos leva a perceber a complexidade de sua representação e questionar, qual é o significado da fronteira para determinada sociedade. Ao problematizar esta colocação verifica-se que mesmo se esgotando as tipologias de fronteira, os seus significados e representações jamais conseguirão ser totalmente apreendidos, pois coexistem várias atribuições de diferentes sentidos que são conferidas à fronteira pelos indivíduos e pelos distintos grupos sociais.

Neste sentido, vale citar o artigo apresentado no XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação–UNB em 2006, por Ângela Maria Zamin que trata sobre o contexto social-midiático em regiões fronteiriças e reflete sobre as noções desenvolvidas na obra de Néstor García Canclini (1998)⁷ de fronteira geográfico-política e fronteira generalizada. Coloca Zamin (2006) que ao ser ampliado o conceito de fronteira, no sentido de uma generalização -como na perspectiva contida no trabalho do autor- ocorre que já não é mais possível tomá-lo como parâmetro de uma definição específica de lugar, a fronteira se apresenta como um território no qual coexistem diferentes significados. Em seu ponto de vista se faz também necessário, ao se tratar da fronteira, percebê-la enquanto situação “específica”, enquanto espaço físico assim delimitado, e ressalta o desafio contido na análise que parte da perspectiva ampliadora (generalizada) supracitada. A autora esclarece que ao nos debruçarmos sobre o tema da fronteira nos remetemos a perceber o espaço de fronteira como limite geográfico e campo de relações, historicamente permeado por intercruzamentos sócio-culturais e políticos e que, nos dias atuais, é atravessado pelo viés da globalização. De forma que deparamo-nos com uma postura analítica relativa aos conceitos concernente à fronteira como limite territorial e espaço de integração, bem como de seus desdobramentos relativos aos construtos de nacionalidade, tradição e identidade.

O Mercado Comum do Sul considera fundamental para sua consolidação, o processo de integração como forma de realinhar os limites comerciais, políticos e sócio-culturais. Em decorrência deste processo, desde os anos 90, existe um crescente interesse pela dimensão fronteiriça. Este interesse tem desenvolvido programas que visam estabelecer uma agenda positiva para fronteiras em um contexto de integração regional.

Este tese, como já foi colocado, analisa o processo de constituição de políticas sociais que atuam na fronteira Brasil-Uruguai oriundo da necessidade, de ambos os países, em responder as demandas da população de fronteira. Desde então, têm-se implementado acordos específicos que convertem a região fronteiriça em lócus privilegiado para o processo de integração e cooperação.

A cooperação entre os países articula, entre outros fatores, condições para livre circulação de pessoas, mão de obra, serviços de infra-estrutura urbana, integração cultural, que postulem integração, interação e cidadania. A experiência de cooperação entre o Uruguai e o Brasil encontra, principalmente, nas cidades-gêmeas um alto grau de expressão. Podemos percebê-las enquanto lócus no qual as práticas e políticas sociais do Mercosul projetam novas ações. Ao averiguar essas potencialidades no par de cidades Rivera-Livramento, centro de intenso intercâmbio, são produzidas ações coordenadas

⁷ A autora se refere a obra “Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade”.

para a integração que possibilitam marcos para a investigação tais como: convênios, tratados e acordos bilaterais.

Ressalta-se também, os Comitês de Fronteira que são práticas associativas constituídas, em sua maior parte, por grupos preocupados com o tema da integração e a implementação de políticas sociais nesta realidade bastante particular. Neste marco, a inter-relação entre o Brasil e o Uruguai no Mercosul é percebida a partir da perspectiva dos atores locais. Nota-se que estes atores organizacionais, através da possibilidade da criação de alianças, acordos e políticas de cooperação buscam consolidar melhores políticas e serviços para a clientela local e o desenvolvimento da fronteira.

Além da análise de documentos oficiais foram realizadas entrevistas com atores do local. Neste momento, buscou-se apreender como estes atores se articulam com a dimensão democrática, estabelecida nos princípios fundamentais do bloco. São eles detentores de instrumentos que potencializam uma participação política ativa e participativa? Como se organizam? Esse processo de integração vem efetivando uma mudança qualitativa na vida daquela população fronteiriça? A reflexão sobre esses questionamentos será demarcada, fundamentalmente, a partir das entrevistas de representantes de duas instâncias do Estado brasileiro: o Ministério de Relações Exteriores, através do Vice-consulado do Brasil em Rivera, e da prefeitura de Santana do Livramento. A abordagem também considera a impressão de atores envolvidos diretamente com determinadas políticas sociais que tencionam a fronteira, e que foram privilegiadas nesta análise: educação-bilingüismo e acesso e serviços de saúde.

Partimos da determinação de que estão ocorrendo, simultaneamente, dois processos de integração. Um seria regional, o Mercosul que comanda todo o processo. Já, numa esfera menos ampla, temos a integração fronteiriça que ocorre nos limites entre os dois países: Brasil e Uruguai. Se na fala dos entrevistados se percebe as dificuldades institucionais para a prática de políticas sociais, a leitura deve considerar que as proposições discursivas do Mercosul como flexibilização, democracia e integração vão de encontro com as demandas específicas locais, e que delas decorrem tensões, seja no campo jurídico ou econômico.

Nesta perspectiva, no próximo item deste trabalho, foi realizada uma exposição de algumas propostas do Mercosul. A abordagem privilegia sua condição social e o incentivo ao uso de instrumentos para ação democrática e participação política pela comunidade local.

2. Mercosul Social e Participativo e sua configuração na América Latina

O Mercosul (Mercado Comum do Sul) é uma iniciativa de integração regional que tem como sócios plenos a Argentina, Brasil, Paraguai e o Uruguai, desde o Tratado de Assunção de 1991. Esses quatro países se tornaram signatários deste acordo, que estabeleceu o Mercado Comum do Sul. O Tratado, visando dinamizar a economia regional, em seu primeiro capítulo determina sobre a movimentação de mercadorias, força de trabalho e capital. Preconiza também: “O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”; e ainda, esta zona converteu-se em união aduaneira, na qual todos os signatários poderiam cobrar as mesmas quotas nas importações dos demais países. E por último, “o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

O Tratado de 1991 em seu primeiro capítulo, intitulado “Propósito, Princípios e Instrumentos” institui: “A livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente.” Estipula também: “A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem - a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes”. A construção política do mercado livre de direitos alfandegário, restrições, circulação de mercado e coordenação de políticas macro econômicas setoriais é de inspiração neoliberal. Neste contexto, tem evidência a questão e a dimensão de uma política multilateralista de relações internacionais na construção de um mercado livre comum entre os sócios plenos.

Demarca-se, a estipulação de um período de transição entre os anos de 1991 e 1994, quando entra em vigor o presente Tratado. Este período se estendeu até a data de 31 de dezembro de 1994. Neste ínterim, a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, que constam como Anexos II, III e IV.

Entretanto, a constituição de um mercado econômico regional de países da América latina não data da década de 1990. Em 1960, se destacou a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre comércio) que foi sucedida na década de 1980 pela ALADI (Associação Latino Americana de Integração). No ano de 1985 o Brasil e a Argentina se comprometeram em um programa bilateral de cooperação e integração, a partir desta comissão bilateral, foram adotadas uma série de acordos comerciais. O registro na Divisão de Atos Internacionais (DAI), da Declaração Do Iguazu⁸ anuncia que os países comentam “a necessidade de consolidar definitivamente o processo de integração econômica entre as duas nações, em um marco de renovado impulso à integração da América”. Assim, a América Latina amplia o seu poder de negociação com o resto do mundo e se protege de efeitos vulneráveis consequentes de políticas adotadas sem a sua

⁸Decreto Nº 98.177, de 22 de setembro de 1989. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina.

participação. Essa iniciativa traduz-se na conjugação de esforços dos respectivos países no sentido de efetivar políticas de cooperação e integração entre as nações latino-americanas. Ressalta-se que o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento assinado pelo Brasil e a Argentina de 1989 tinha por objetivo central o estabelecimento de um mercado comum que englobasse outros países integrantes da América Latina.

No âmbito do Mercosul, apesar dos outros países manifestarem interesse em compor o bloco regional, até o momento, apenas a Venezuela levou adiante sua candidatura desde 2006, embora sua incorporação ao Mercosul ainda dependa da aprovação dos congressos nacionais.⁹ Entretanto, na condição de Estados-associados, compõem o quadro configurativo do Mercosul o Chile e a Bolívia através de tratados de livre comércio firmados em 1995 e 1996.¹⁰

É evidente que a instituição deste bloco é uma iniciativa que propõe acelerar o desenvolvimento econômico da região, e promover uma inserção internacional mais adequada das economias nacionais, modernizando-as e tornando-as mais competitivas. Entretanto, ganha cada vez mais destaque a preocupação com a melhoria das condições de vida das populações que integram os países do mercado comum. Demarca-se que se trata de países que enfrentam graves problemas sociais e que possuem estruturas sociais, étnicas e culturais bastante diversas entre si.

O debate sobre as questões sociais como relações trabalhistas, emprego e seguridade social, entre outras, adquire uma estatura cada vez mais acentuada ao se instituir a livre circulação de trabalhadores no espaço econômico único, tendo como valor básico o fortalecimento da democracia política na América Latina.

Como poderá ser atestado, ao longo do trabalho, diversos fóruns destacam o debate sobre a dimensão social no sentido de reforçar a importância do diálogo, promover o desenvolvimento social e o desafio de diminuir as diferenças, não apenas dentro do bloco, como no âmbito interno de cada um dos países membros do Mercosul. A idéia da constituição de uma “América Latina integrada” perpassa também por projetos de educação, pesquisa e saber. Neste campo é levada a cabo uma iniciativa de formar pesquisadores e profissionais que pensem de maneira sistemática o processo de integração.

Um exemplo é a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), localizada na cidade de Foz do Iguaçu (Brasil), na tríplice fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai, com um projeto político-acadêmico bilíngue (português-espanhol)

⁹ O ingresso da Venezuela ao Mercosul encontra-se, até o momento, em debate. Apesar de ter sido aprovado pela Argentina, Brasil e Uruguai, o presidente do congresso do Paraguai, Miguel Carrizosa é contrário à incorporação do país ao bloco. Como principal argumento alega o “perigo” para o bloco da incorporação da Venezuela sob a direção de Hugo Chávez. A repercussão desta negociação tem efeitos além da “seara doméstica”. Podemos citar, como exemplo, discursos como o da Comissão de Assuntos Exteriores do Parlamento Europeu, que tem o interesse de renovar o impulso das relações entre a União Européia (UE) e a América Latina, sob os princípios democráticos e as liberdades fundamentais. Na verdade, tal declaração poderia ser interpretada como um sinal de rechaço a incorporação da Venezuela ao Mercosul. De acordo com Mercosul Social e Participativo–Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010), a Venezuela é o segundo destino das exportações brasileiras na América do Sul e o país com o qual o Brasil vem obtendo um de seus maiores superávits comerciais.

¹⁰O MERCOSUL/CMC/DEC.Nº18/04: REGIME DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS ASSOCIADOS AO MERCOSUL. De acordo com o seu Art. 1: “Os países membros da ALADI com os quais o Mercosul tenha assinado Acordos de Livre Comércio poderão, depois da protocolização do referido Acordo na ALADI, solicitar adquirir a condição de Estado Associado ao Mercosul nos termos da presente Decisão”.

inter e transdisciplinar. A consonância das diversas políticas voltadas para a consolidação de espaços normativos e que sistematizem estudos sobre a consolidação do Mercosul Social e Participativo, resulta da importância de se produzir material reflexivo diante da atualidade do tema.

Por outro lado, O Tratado de Assunção (1991) já previa a criação da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), com o objetivo de inserir o Poder Legislativo no processo de integração. Com o aprofundamento desse processo, houve a necessidade de um maior intercâmbio político no Mercosul. Em 2004, a CPC elaborou uma proposta de criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Em 14 de dezembro de 2006, em sessão solene do Congresso Nacional de Brasília, com a presença de representantes de todos os Estados Partes, o Parlamento do Mercosul foi constituído.

O Parlasul passa a funcionar em 2008, também tem a função de tornar mais ágil a aprovação nos Legislativos Nacionais dos acordos alcançados pelos Estados-Partes. Discute-se atualmente, a aprovação do critério de representação proporcional e a implementação de novos mecanismos destinados a fortalecer a relação entre o Parlamento e o Conselho do Mercado Comum. Para tanto foi criado, em dezembro de 2008, o Grupo de Alto Nível sobre a Relação Institucional entre o Conselho Mercado Comum e o Parlamento do Mercosul (Ganrel).

Avaliar os conflitos e os “afastamentos”, ou seja, aquilo que não é possível integrar, como também implementar políticas de integração bem sucedidas são as duas faces da mesma moeda. Apesar do encaminhamento de proposta (projetos de cooperação técnica, acordos e decretos), este processo integratório ainda necessita avançar, para que possa se concretizar. A análise dos decretos, por si só, deixa transparecer este fato; a evidência está estampada na criação em 2002, do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça que em seus princípios destaca que esta integração não contava, até o momento, com os instrumentos pertinentes que facilitasse as relações entre as populações de fronteira. O decreto de 2002 que cria esse Grupo,¹¹ no Art. 2º, considera propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação destinados a facilitar as relações entre as comunidades fronteiriças.

O artigo “Democracia e atores políticos no Mercosul” que objetiva analisar a interseção do processo de integração do Mercosul com os interesses políticos existentes, em sua abordagem, elege como uma condição fundamental para a integração a questão democrática. Neste trabalho Vigevani, Pasquariello, Fernandes, (2001) destacam a preocupação dos governos em assegurar legitimidades nas negociações e incorporar ao longo do tempo diferentes setores da sociedade civil. Nesta perspectiva, os autores partem da idéia de que o processo de integração tem que se estruturar além dos aspectos comerciais. De forma que, passamos a discutir a participação política no Mercosul e a tentar compreender quais são os instrumentos de exercício da democracia nesta construção e se os atores se manifestam e fazem por valer seus interesses. Diante destes fatos pressupõe-se que novos atores locais estão emergindo e que através dos instrumentos governamentais disponíveis atendem as demandas internas.

Essa estratégia, se utilizada por atores nos processos de integração regional, imbuídos de idéias de valor universal como a democracia e os direitos humanos, caminharia na direção das propostas que configuram o do Programa “Mercosul Social e

¹¹ (MERCOSUL/CMC/DEC N°05/02). Em seu Art. 1º, o mantém subordinado ao Grupo Mercado Comum sendo coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores.

Participativo”. Este Programa tem o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercosul¹². Em 2008, na solenidade de assinatura da criação deste Programa realizada no Palácio do Planalto em Brasília, o então Ministro da Cultura Sr. Juca Ferreira, esclareceu que tem trabalhado para fazer do Mercosul um instrumento efetivo no processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, e declarou:

Nós estamos tentando tirar o Mercosul do campo declaratório, constituindo instrumentos que sejam capazes de gerar cooperações técnicas efetivas e avanços no sentido de Mercado Comum, de co-produções. Temos buscado substituir um processo puramente declaratório por um processo concreto de integração e fortalecimento. (Juca Ferreira, 2008).

Este dispositivo legal recomenda o desenvolvimento de atividades no campo da saúde, da educação, da habilitação e reabilitação profissional, do acesso ao trabalho, da cultura, do desporto, do turismo e do lazer, para consolidar o processo integrador. Abarca os temas: democracia e participação social; direitos humanos; juventude; mulheres; agricultura familiar e cooperativismo; trabalho; economia solidária e integração produtiva; saúde e meio ambiente; educação, ciência e tecnologia. Diversidade cultural e comunicação social também estão vinculadas ao Programa. O que comprova que o Mercosul está ampliando seu espectro de interesses e passa a incorporar outros atores e setores na reflexão sobre as políticas integratórias. Essa perspectiva postula sobre o processo de construção da cidadania para além da perspectiva inicial, de integração do mercado regional em um mercado comum e é neste sentido que aqui se direciona a discussão sobre a participação política no Mercosul. A utilização de instrumentos do exercício democrático, cunhados nesta construção possibilita verificar de que forma os atores podem se manifestar.

De acordo com a publicação “Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania” (2010)¹³, a integração sul-americana registrou significativos avanços nos últimos anos. Este mesmo documento aponta que o Mercosul tem sido fundamental neste processo. Também enfatiza que em relação à integração política,¹⁴ o Parlamento do Mercosul (Parlasul) tem o objetivo de aumentar a representatividade e a segurança jurídica do processo de integração.

¹² Em 06 de outubro de 2008, a sanção presidencial do Decreto Nº 6.594 instituiu o lançamento do Programa “Mercosul Social e Participativo”.

¹³ Mercosul Social e Participativo–Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010), é uma publicação da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, produzida pela Assessoria para Assuntos Internacionais.

¹⁴ Em relação à integração financeira e monetária da região podemos destacar a fundação do Banco do Sul e a instituição do Sistema de Pagamentos em Moeda Local. O Banco do Sul é voltado para o fomento e desenvolvimento dos países da América do Sul foi oficializado em setembro de 2009, com capital inicial de US\$ 20 bilhões, e proporciona um avanço em direção à integração financeira da região. Já o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais (SML), permite a realização de transações comerciais, sem a necessidade de conversão ao dólar, entre os países do Mercosul que adotarem o sistema, e assim reduzem os custos das transações. O SML pode beneficiar as pequenas e médias empresas que realizam operações de comércio exterior.

O Conselho do Mercado Comum¹⁵ se mostra consciente de que sua instauração deve se adequar a “representação dos interesses dos cidadãos dos Estados-Partes”. Isto “significará uma contribuição à qualidade e equilíbrio institucional do Mercosul, criando um espaço comum que reflita o pluralismo e as diversidades da região, e que contribua para a democracia, a participação, a representatividade, a transparência e a legitimidade social no desenvolvimento do processo de integração e de suas normas”.

A questão democrática e o envolvimento dos agentes do local se apresentam em diversos artigos que institui o Parlamento. No artigo 2º, em seus propósitos, é frisado o direito em “garantir a participação dos atores da sociedade civil no processo de integração”. O artigo 3º demarca “a cooperação com os demais órgãos do Mercosul e com os âmbitos regionais de representação cidadã” e, entre as competências do artigo 4º, está previsto “fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia representativa e participativa no Mercosul.”

O Mercosul Social e Participativo vem implementando ações para superar o déficit de participação social existente no interior do Bloco. Para tal, destaca-se a realização das Cúpulas Sociais como atividade oficial do Mercosul.¹⁶ Esta agenda regional focada na integração das políticas sociais, acarreta na ampliação dos espaços e das oportunidades de participação social. As conseqüências destas novas posturas “reflete os contornos de uma nova institucionalidade que começa a se desenhar para o Mercosul. A mobilização de organizações sociais identificadas com o projeto da integração regional atualiza demandas por reformas institucionais”.¹⁷ Com vistas ao fortalecimento da dimensão participativa da integração, em relação ao diálogo com a sociedade civil, em 2008 o presidente Lula da Silva criou o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo. Esta iniciativa tem a função de institucionalizar a participação das organizações sociais na discussão das políticas nacionais relativas ao Bloco.¹⁸ Também em 2008, o Conselho do Mercado Comum passou a verificar mecanismos de financiamento das atividades do Foro Consultivo Econômico e Social e das Cúpulas Sociais. Estas duas instâncias poderão aportar sugestões da sociedade civil para o Instituto Social do Mercosul (ISM) e a Comissão de Coordenação dos Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS).

Cumpre relembrar, que a institucionalização dos mecanismos de participação limitava-se aos setores econômicos, até o final dos anos noventa. Atualmente, a abrangência tanto dos setores atuantes quanto das áreas de atuação é bem mais significativa. O setor dos trabalhadores, do Foro Consultivo Econômico e Social contribui ativamente para a preparação das Cúpulas Sociais. Juntamente com o

¹⁵ Do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Mercosul/CMC/DEC N°23/05).

¹⁶ Oito edições foram organizadas, entre 2006 e 2009 contando com a participação das organizações sociais e movimentos populares dos Estados Partes.

¹⁷ Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010, p.15).

¹⁸ Mercosul Social e Participativo teve uma série de encontros realizados: Recife (PE) 2005; Salvador (BA) 2005; Belém (PA) 2005; Belo Horizonte (MG) 2005; Fortaleza (CE) 2006; Rio de Janeiro (RJ) 2008; São Luís (MA) 2009. Participam das reuniões do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo, representantes de centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, movimento negro, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários, direitos humanos, meio ambiente, saúde, educação, cultura e pessoas com deficiência, entre outros. As reuniões também contam com a presença de autoridades do governo federal e técnicos das Reuniões Especializadas e das Reuniões de Ministros do Mercosul.

Parlamento do Mercosul, a Comissão de Representantes Permanentes e as Reuniões Especializadas, integram as Cúpulas Sociais as organizações do cooperativismo, da agricultura familiar, de micros, pequenos e médios empresários, entre outros.

A partir da noção de que o Mercosul tem reafirmado o compromisso de ampliar e institucionalizar os espaços de participação social no Bloco, as iniciativas regionais ganham relevo. As cúpulas sociais e os novos mecanismos de participação levaram a elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)¹⁹ em 2010, as ações se voltam para a instituição da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMAS) para a coordenação das políticas sociais regionais, incluindo o (PEAS).

O conceito “Mercosul Cidadão” foi revelado pela primeira vez em 2003²⁰, em referência às políticas de integração da saúde, educação, cultura e previdência social. O Parlamento do Mercosul (Parlasul) é o órgão de [representação civil](#) da pluralidade ideológica e política dos povos dos países que constituem o bloco. O Programa “Mercosul Social e Participativo”, busca intermediar a interlocução entre governo e organizações da sociedade civil para as políticas públicas. Nota-se que essas são algumas das iniciativas que representam esse novo estágio da integração política regional. Na análise de seus fundamentos é constante a referência ao fortalecimento da democracia e seus vínculos com as políticas de desenvolvimento sustentável, voltadas para os direitos humanos e justiça social.

No contexto de celebração do Bicentenário da Independência, nada melhor para comemorar o surgimento das nações soberanas latino-americanas do que reconhecer os atuais avanços da integração política regional. Se este passo não foi possível há duzentos anos, tendo prevalecido a fragmentação das excolônias diante das potências da época, as condições para a realização da integração política da América do Sul nunca foram tão favoráveis como agora. Ela deixou de ser uma utopia para se tornar um imperativo do crescimento econômico e do desenvolvimento social da região.²¹

Segundo esse mesmo texto, é notável que o fortalecimento dessa integração regional tenha ocorrido em uma conjuntura de crise financeira internacional aguda, sem precedentes nos últimos 70 anos. O que os levaram a avaliar que “as condições externas adversas salientam ainda mais o amadurecimento das instituições regionais. A integração da América do Sul adquiriu nos últimos anos uma dinâmica sustentável, em que se fortalece a tendência de reversão do padrão de dependência econômica e de subordinação política historicamente predominante na região”.²²

É fundamental destacar que a intenção original desta tese não se centra nas orientações diplomáticas, ou seja, não é intenção fazer uma história da política exterior desses países, mas encontrar um fio interpretativo para os dilemas e propostas que tem

¹⁹ MERCOSUL/CMC/DEC.Nº 67/10.

²⁰ Por ocasião do início do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006.

²¹ Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010, p.19).

²² Mercosul Social e Participativo: Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010, p.19).

incidência sobre a fronteira binacional Brasil e Uruguai no contexto atual de articulações políticas sob os fundamentos do Mercosul. Procura-se seguir as importantes deliberações relativas com os principais canais do ambiente exterior a fim de obter uma análise do global-regional, percebendo as incidências que originam a ênfase nas circunstâncias políticas internas. O que interessa reter é que estes fatores associados ocasionam a necessidade de compreender o fenômeno de antagonismo e complementaridade entre globalização e localismo, globalização e regionalismo e a viabilidade das políticas oficiais mais gerais quando direcionadas para a prática da ambiência local-regional.

Nesta perspectiva, evidencia-se o papel dos governos subnacionais, organizações não-governamentais, associações e outros grupos da sociedade civil não vinculados à lógica governamental. Considera-se também, a institucionalização das esferas de disputas e cooperação de mercado e de cidadania, no interior do bloco, de países constitutivos do Mercosul como uma alternativa à cooperação internacional tradicional.

Destaca-se a ênfase discursiva do Mercosul quanto ao incentivo à participação política e cidadã. Como são percebidas essas motivações pelos protagonistas das instâncias da localidade fronteira? Em outras palavras: como estes consideram a viabilidade dessas práticas que advogam uma promoção de ações conjuntas e complementares no interior do bloco?

É necessário esclarecer que esta localidade fronteira se relaciona com instâncias analíticas distintas. Em determinada perspectiva podemos evidenciar o Mercosul e seu parlamento como um constructo de países latino-americanos em uma dimensão multilateralista. Sob outro referencial de análise, observamos os Estados nacionais participantes e as disputas e cooperações em uma dimensão bilateral. Também, devemos considerar as dimensões internas de cada país e suas sociedades civis, bem como suas diferentes unidades políticas (estados, departamentos) em uma relação intranacional. Ressaltamos ainda, uma abordagem que considere a confluência de todas estas dimensões no objeto proposto para estudo, a territorialidade da fronteira de Rivera-Livramento, que por si só apresenta uma sócio-história e complexidades múltiplas. Assim, esta tese visa compreender a identidade híbrida e complexa a partir de experiências vivenciadas na localidade fronteira, tal qual o exemplo da implementação do Acordo Binacional de Saúde, como veremos no terceiro capítulo e as tensões vinculadas ao bilingüismo de fronteira que serão expostas no quarto capítulo.

Estas prerrogativas extrapolam o campo discursivo. Já que avaliam a capacidade dos Estados em promover uma racionalização dos seus processos decisórios, de forma a incluir os interesses da localidade fronteira por meio do diálogo. Implica também que estes devem coordenar as atividades, para que elas estejam em concordância com as diretrizes concebidas centralmente.

3. Fronteira binacional Brasil-Uruguai: perspectivas para análises e fontes

Os processos de integração do Mercosul ampliam a influência das regiões fronteiriças. Portanto, neste “espaço de convivência” fez-se necessário articular uma série de funções normativas jurídicas e políticas que serve para esclarecermos sobre as estratégias dos países no estabelecimento de uma metodologia de reordenamento territorial.

As práticas políticas binacionais de integração na fronteira problematizam a preocupação do governo brasileiro relativa a sua faixa de fronteira. Esta medida delimita um espaço interno que ocupa 27% do território do Brasil e carrega em seu bojo a idéia de soberania, conforme estabelece a Constituição Federal Brasileira de 1988, no art. 20 parágrafo 2º: “a faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.²³ (Anexos I: Documento I).

Por sua vez, a legislação do Uruguai não determina, até o presente momento, a demarcação de uma faixa de fronteira. Este país, no tocante às políticas de reordenamento territorial e desenvolvimento local, desenvolve um “Plan Nacional de Ordenamiento Territorial”.²⁴ Esta iniciativa do governo uruguaio apresentou um projeto de lei pelo poder executivo em 12 de setembro de 2006 não constando, em suas diretrizes, referências específicas ao assunto da fronteira. Por outro lado, na órbita do Ministério de Integração Nacional do Brasil, destaca-se a partir de 1999 a criação do “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (PDFF), que sofreu uma reestruturação no ano de 2003, período correspondente à gestão do Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes.²⁵

²³ Este dispositivo legal foi regulamentado pela Lei Federal Nº 6.634 de dois de maio de 1979 (transcrito no Anexo I). O artigo 1º desta lei, que dispõe sobre a faixa de fronteira, estabelece que “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira”. A referida lei foi regulamentada pelo Decreto Federal n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980.

²⁴ Através do Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA). De acordo com o MVOTMA e o Marco de la Planificación del Uruguay, a planificação territorial de 2007, contou com as iniciativas de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável aprovadas e em andamento nos seguintes departamentos: Colonia (1997); Durazno (1999); Lavalleja (2004); Tacuarembó (2004) e Rivera (2007). Os projetos, já elaborados, e ainda, não implementados correspondem aos departamentos: Flores; Florida; Rio Negro e Soriano. As propostas que tem a sua elaboração em estágio inicial estão dirigidas aos departamentos: Artigas, Cerro Largo, Paysandu e Treinta y Tres. Como foi possível perceber, apenas três departamentos de fronteira, Rivera, Cerro Largo e Treinta y Tres (Laguna Merín que separa o departamento do Brasil), contam com a implementação do Marco de la Planificación del Uruguay. Os instrumentos de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável são: a lei de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável; as diretrizes e programas nacionais; as estratégias regionais, os planos interdepartamentais; as diretrizes departamentais e as ordenanças departamentais e planos locais. Destacam-se como instrumentos especiais os planos parciais e setoriais, os programas de atuação integrada e os inventários e catálogos patrimoniais.

²⁵ Tais redefinições foram implementadas tomando como base pesquisas realizadas pelo Grupo Retis (grupo de estudo interdisciplinar da Universidade Federal do Rio de Janeiro), coordenado pela professora Lia Osório Machado.

De acordo com a sistematização dos parâmetros para análise estabelecidos pelo PDFF, a zona de fronteira é dividida em sub-regiões a partir de dois grandes vetores analíticos: Desenvolvimento Econômico Regional e Identidade Cultural.²⁶ A partir destes vetores foram estipulados três marcos de macro-divisão da faixa de fronteira: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul. Estes arcos, por sua vez, se dividiram em sub-regiões com base na síntese entre a base produtiva e o vetor de identidade cultural. O Arco Sul engloba as fronteiras dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e as sub-regiões XV-Portal do Paranapanema; XVI-Vales Coloniais Sulinos²⁷ e XVII-fronteira metade sul do Rio Grande do Sul. Nesta última sub-região, também denominada sub-região cultural campanha gaúcha é localizada a fronteira binacional Brasil-Uruguai.(Anexo II: Mapa I).

Neste momento, a referência a esses marcos, nos serve para destacar que a sistematização das concepções territoriais do Brasil e do Uruguai, que incidem na implantação de políticas de integração na zona de fronteira, tomam como fundamental a cooperação de estudos mais amplos entre eles. É possível perceber a finalidade mais geral de cada país, com vistas a avaliar as propostas discutidas por ambos, para apreender tanto pelo Estado brasileiro quanto pelo uruguaio, a sua atualização frente ao projeto de integração regional.²⁸

Este processo de integração e desenvolvimento, no caso brasileiro, visa fortalecer o país como liderança no bloco regional para que obtenha melhor desempenho no ‘jogo’ internacional. Já por parte do governo uruguaio, é bastante clara a intenção em estabelecer metas e diretrizes que envolvem as entidades do Mercosul voltadas para o desenvolvimento social e consolidar políticas sociais, socioeconômicas estruturais, bem como se apropriar dos instrumentos necessários para que tais projetos possam ir se consolidando nos anos subsequentes.

Para suprir às demandas sociais da população fronteiriça, as instâncias governamentais dos governos supracitados promovem, de forma articulada, diretrizes para o fomento de políticas públicas (sociais, produtivas e culturais) voltadas para esta zona de fronteira. No caso do Ministerio de Desarrollo Social (MIDES-UY), através da Dirección Nacional de Coordinación Territorial, destacamos o “Memorial Anual de 2007” com atenção ao item que contempla os aportes para a consolidação do Mercosul Social. Este documento, assinado pela Ministra Marina Arismendi, faz um balanço do fechamento do “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social” e enfatiza a

²⁶ Cada um destes vetores se subdivide em distintas categorias. O vetor Desenvolvimento Econômico Regional compreende a seguinte subdivisão: 1. Densidade econômica (que compreende quatro dimensões) a.base produtiva local (silvicultura, agricultura, indústria); b.mercado de trabalho; c.serviços para a produção a nível municipal (número de agências bancárias; número de unidades locais de intermediações financeiras não bancárias; número de unidades locais especializadas em serviços às empresas e operações de crédito-valor das transações); d.índice de conectividade (infra-estrutura aeroportuária e conexões aéreas; densidade de carreiras e telecomunicações e acesso à serviços de comunicação por satélite e por linha); 2. Densidade em infra-estrutura tecnológica; 3.Densidade social, cultural-simbólica, étnica; 4. Densidade institucional. O vetor Identidade Cultural é composto pelos seguintes componentes: 1.Diferenciação geográfica 2.Diferenciação histórica; 3.Diferenciação sócio-econômica; 4.Diferenciação cultural (composição étnica, práticas religiosas, características linguísticas, cozinha, folclore e festividades religiosas); 5.Institucionalidade; 6.Mobilidade, movimentos migratórios.

²⁷ Divididas em três setores: sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e noroeste do Rio Grande do Sul.

²⁸ A exemplo, cita-se: o [Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul \(FOCEM\)](#); o Programa 2008-2012 de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva do Mercosul e o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul que ressalta a importância da ampliação do intercâmbio cultural entre os Estados.

preocupação do MIDES-UY em fortalecer e consolidar a dimensão social do Mercosul. O memorial destaca a existência de três projetos desenvolvidos no plano bienal entre 2007-2009, que foram apresentados pela Unidad de asuntos Internacionales (UNASIN) na Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur (RMADS) e aprovados em 23 de novembro de 2007. Estes projetos estão voltados para a economia social na fronteira; prevêm intervenções em assentamentos em localidades fronteiriças e apoio e fortalecimento das capacidades dos classificadores de resíduos urbanos.

De fato, a realidade social das comunidades que moram na fronteira exige a aplicação de políticas focalizadas para atender a setores vulneráveis socialmente. As propostas e as ações desenvolvidas em parceria entre os países têm a intenção de concretizar políticas de fronteira como estratégia de desenvolvimento local, a saber: a já citada, “Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai”, instituída em 2002. Esta Agenda está envolvida nos mais variados projetos, entre eles, aquele voltado para a aquisição de residência interpaises a cidadãos fronteiriços, para que possam efetuar tarefas laborais e de ensino no país vizinho, desde que residentes em uma faixa de 20 Km de cada lado da fronteira.

Ressalto que estas iniciativas oficiais gestadas pelo Brasil e Uruguai, se traduzem em práticas e relações políticas que se articulam com as instâncias dos poderes locais fronteiriços. De forma que a problematização é incrementada, visto que se soma à perspectiva de análise, as instituições políticas e associativas situadas na localidade de fronteira, ou seja, os interlocutores e agentes representantes daquela localidade, como exemplo, o trabalho desenvolvido pelos Comitês de Fronteiras.²⁹

A pertinência de leis e acordos em vigor dirigidos para as questões fronteiriças é debatida, e de acordo com as necessidades locais, são propostas sugestões a serem encaminhadas com o objetivo de serem incorporadas no plano legal. Evidentemente, que para se alcançar este objetivo é necessário estabelecer fóruns para o amplo debate a fim de despertar o interesse das partes envolvidas. Cito como exemplo, uma das atividades da qual participei, o 6º Seminário de fronteira binacional (2008).³⁰

O seminário contou com a presença de autoridades dos governos centrais dos dois países; representantes dos governos locais; representantes dos Comitês de Fronteiras; políticos de cidades fronteiriças; intelectuais e pesquisadores brasileiros e uruguaios. O objetivo foi fomentar a articulação interinstitucional entre ambos os países, na tentativa de estabelecer políticas acertadas que busquem solucionar os problemas daqueles que vivem nas zonas de fronteira. Este seminário, dentre outras atividades, foi palco da “8ª Reunião do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos Municipais de Fronteira”;

²⁹ Segundo dados de 2004 do Ministério Relações Exteriores a República Oriental conta com 20 comitês ou comissões, seguida da Argentina com 12; Bolívia 10; Paraguai 8; Perú 8; Guiana 4; Venezuela 2; Colômbia 2; Suriname 1 e Guiana Francesa 1. (www.igeo.ufrj.br/programafronteira. Acessado em 2009.). Em 1935 entrou em vigência o primeiro acordo binacional sobre a fronteira Uruguai-Brasil, o Estatuto Jurídico de La Frontera. A partir de 1990, ambos os países incrementam a criação de mecanismos para desenvolver a cooperação fronteiriça: os Comitês de Fronteira e as Comissões de Cooperação Fronteiriça. No primeiro caso, os Comitês instalados ao longo da fronteira são presididos pelos consulados da fronteira de ambos os países e sua agenda reúne todos os assuntos relevantes para as autoridades e representantes da sociedade civil que participam das reuniões. Já, a função das Comissões, implica em reunir autoridades nacionais, federais e estaduais para o tratamento de todos os temas levantados pelos Comitês de Fronteira.

³⁰ Este seminário foi promovido pelo programa “Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo”, e aconteceu nos pares de cidades Acegúa-Brasil- Aceguá Uruguai.

oratória institucional de representantes do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Consulado e Vice-consulado do Brasil; Ministério de Integração do Brasil; Ministerio do Desarrollo Social do Uruguai, Coordenação Territorial do Uruguai e de Cerro Largo (departamento de fronteira). O Comitê de Fronteira³¹ (Aceguá-Uruguai/Aceguá-Brasil) apresentou propostas em torno dos seguintes temas: meio ambiente, educação e acesso à informação. Como prova do dinamismo das questões discutidas nestes seminários, o 6º seminário contou com uma iniciativa inédita da gestão local dos grupos de fronteira: a criação de uma rede de pessoas vivendo com AIDS na fronteira. Foi a primeira vez que se criou uma agrupação com esse tema.

As perspectivas para análise são muitas devido à complexidade e abrangência do tema, entretanto, no caso das ações voltadas para fronteira Brasil-Uruguai as generalizações das situações e de conteúdos programáticos discutidas, impostas e difundidas por setores e gestores políticos “caem no vazio” se não estiverem atentas para onde e para quem estão sendo direcionadas. No caso, é mister compreender as “forças” constitutivas que foram impressas no local ao longo do tempo. Assim, estabelecer as conexões históricas, são ferramentas para a devida compreensão do local e suas continuidades, variáveis e rupturas. Torna-se então, premente uma perspectiva voltada para perceber a construção social desta realidade de fronteira através das representações de natureza institucional e simbólica expressa por gestores institucionais internacionais, nacionais e locais. O que nos leva a considerar tanto os sistemas de idéias ali impressos como as mudanças na estrutura do sistema de poder internacional, já que sem esses elementos, estaríamos alijados de auxílios explicativos dos principais fatores intervenientes para este estudo.

Em uma perspectiva mais ampla, a integração regional além de aumentar a capacidade de desempenho dos países no cenário internacional, procura também proporcionar bem-estar aos seus habitantes a partir da noção de equidade, o que nos remete a articular a conformação das identidades e os interesses de cada localidade fronteiriça.³² Para tal, somos obrigados a extrapolar uma aproximação circunstancial de curto prazo e considerar o panorama histórico e social que veio se constituindo ao longo do tempo nestas localidades.

Por exemplo, tanto no caso uruguaio como no caso brasileiro, existem as especificidades dos grupos hegemônicos, como os grandes de proprietários de terras, e suas relações com outros agentes do local. E ainda, a experiência destas elites pode, tanto

³¹ Integram este Comitê as seguintes representações: a intendência municipal (Uruguai), a prefeitura (Brasil), a (UTU) Universidade do Trabalho do Uruguay e de organizações sociais locais.

³² As “localidades fronteiriças” são denominadas como ‘localidades vinculadas’. E não devemos confundilas com as cidades gêmeas. O Decreto Nº 5.105 de 14 de junho de 2004, (Anexo I: Documento III) que promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002, dentre outras normativas, estabelece a relação das localidades vinculadas. A Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças é composta por: 1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); 2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); 3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); 4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); 5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); 6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai). A acta da V Reunión de alto nível de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil de 2007, registra o interesse da delegação do Uruguai em ampliar a lista de localidades vinculadas do anexo único do acordo da permissão de residência, estudo e trabalho para nacionais fronteiriços uruguaios e brasileiros instituída em 2002.

em termos de adaptação quanto em termos de resistência a pressões “extralocais”, tensionar as políticas para fronteira. Neste sentido, ganha relevo a possível interveniência destes grupos em relação às iniciativas formuladas pelo Mercosul para o desenvolvimento local na região. O intuito é esclarecer que a discussão de significativos temas (como das representações políticas e sociais e do material simbólico) a partir da própria região, mostra a diversidade que a história regional pretende abarcar.

O que se procura evidenciar, através destas colocações, e ao observar estudos de caso realizados sob várias perspectivas, é que uma necessidade se mostra constante: considerar a organização deste espaço e a complexidade que se expressa em torno da dinâmica social e do processo de construção das identidades sociais que ali se configuram.³³

Para analisar a política de integração regional estabelecida pelo Mercosul, com vistas a entender o significado da fronteira no contexto contemporâneo, busca-se apreender sua concepção não só a partir dos interesses do Estado central (considerando as transformações de suas perspectivas), como também através do âmbito da localidade fronteiriça em análise. Neste sentido, tem destaque tanto articulação das proposições de políticas mais amplas em relação a estes setores, como as ações configuradas pelos poderes locais (órgãos oficiais, intelectuais, comerciantes, etc.).

Outra possibilidade é rastrear um perfil das atividades associativas que atinja a um público mais abrangente, com base nos códigos da região. Neste sentido, um marco bastante ilustrativo são os Comitês de Fronteira. A fundação destes grupos pode nos mostrar o estabelecimento de redes na localidade fronteiriça. Assim ao traçar um perfil das atividades associativas ali exercidas seja no âmbito (da saúde, educação ou trabalho) é possível mensurar os mecanismos de articulação e a representatividade destes grupos articulados na fronteira binacional pela sociedade local: riveirense e santanense.

³³ Tanto o Uruguai quanto o Brasil tiveram os seus mitos fundadores, legitimadores da identidade e que a conformaram. O caráter de (destino não manifesto) da produção do mito e da identidade forjada em uma idéia de “nação imaginada”, é uma discussão que não será explorada no momento. O que interessa aqui reter é que houve a produção de mitos e arraigamentos culturais, sociais e políticos em cada país (Brasil-Uruguai) que tencionaram e ainda tencionam a fronteira. A título de exemplificação, no Uruguai existe um mito em torno da importância das forças produtivas ligadas a pecuária, onde “la estrategia simbólica de las organizaciones ganaderas está dirigida en términos generales, a la reconstrucción y actualización del “mito del país ganadero”, base de su poder simbólico en la sociedad uruguaya. Esta estrategia simbólica busca encadenar nuevas y viejas representaciones en una sucesión de equivalencias para contar con un “artefato social bien fundado”, imprescindible en su estrategia para mantener su hegemonía en el campo social agrario y aumentar su influencia en el campo de poder de la sociedad uruguaya.” (Riella e Andrioli, 2004, pp.191,192). Já no Brasil e particularmente no Rio Grande do Sul, que no século XIX, teve sua estruturação ligada ao “campo de forças” de sua situação de fronteira. Ocorreu que da fronteira e da guerra, consolidou-se neste estado uma formação social particular em relação ao restante do Brasil, posto que a condição fronteiriça produziu uma classe de pequenos proprietários rurais. De maneira que a diversificação social compõe o quadro social, econômico e político do estado. Em resumo, foi engendrado no território, mediante necessidades políticas, uma experiência inédita no Brasil: a existência de uma nova classe social rural baseada no trabalho familiar livre, que coexiste, com o latifúndio pecuário e sua classe dirigente detentora de poder privado armado. O Rio Grande do Sul constituiu-se com uma formação social diversa das outras regiões do Brasil. Conforme Golin (s.d, p.56) “não há como desconhecer que o mito fundante do próprio Rio Grande do sul encontra-se na fronteira através das “figuras desse pertencimento — ou mesmo dessa fusão — ao território” que se condensam em expressões como terra santa, solo sagrado, raízes de um povo, ou em palavras como rincão, torrão, chão, pagos, querência, pampa etc.”

Demarca-se que dentro desta sub-região – e entre o grupo de países limítrofes com o Brasil – o Uruguai tem liderança no que se refere a acordos para propiciar a criação de comissões e de comitês bilaterais, especificamente voltados para a fronteira. Entre os diversos temas abarcados pelos Comitês de Fronteira, ou “Comités de Frontera” e as Comissões de fronteira, podemos citar as propostas que resultam em uma maior coordenação de ações para as soluções de problemas operativos da fronteira, tais como: a circulação de pessoas (documento especial de identidade fronteiriça); mercadorias, veículos e a promoção do desenvolvimento econômico (integração entre as economias locais, entre outros), sócio-cultural (cidadania; direitos humanos e políticos); educativo; turístico; científico e desportivo.

As análises desta pesquisa dialogaram, intermitentemente, com dados do Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) através da Dirección Nacional de Coordinación Territorial e do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Cabe ressaltar, que o enfoque primou em observar as políticas estabelecidas pelo Mercosul e suas propostas, acordos e leis quando voltadas para essa região de fronteira selecionada para análise. As publicações dos memoriais dos encontros realizados em cidades fronteiriças pelo MIDES-UY, referente aos seminários anuais do programa denominado “Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo” foram importantes para a análise, por conterem os relatórios dos encontros anuais. Esses encontros se traduzem em um fórum de reflexões das propostas e ações estabelecidas por esse programa, sob a égide das propostas de política de integração no contexto do Mercosul. Sendo assim, junto com as entrevistas realizadas, os memoriais são de amplo valor por neles constarem na íntegra os discursos dos mais variados agentes sociais em diversas instâncias governamentais, bem como integra as reflexões e os posicionamentos dos agrupamentos dos Comitês de Fronteira supracitados.

Além destas fontes serviram como base para consulta e análise os trabalhos produzidos por pesquisadores vinculados a centros de excelências brasileiro e uruguaio, como o Departamento de Sociologia da Universidad de la Republica Oriental del Uruguay; o Grupo Retis (grupo de estudo interdisciplinário da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Destacamos que essas instituições, nos últimos anos, têm produzido publicações, seminários, congressos, colóquios onde se destaca a preocupação com a implantação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da região de fronteira; os estudos fronteiriços; as dinâmicas territoriais entre outros temas. O que comprova que a academia possibilita tanto um levantamento da rotina sócio-econômica da região como das relações mais gerais que envolvam o desenvolvimento local.

A Embaixada e o Consulado Geral do Brasil, ambos em Montevideú; o Consulado do Brasil em Rivera e a Prefeitura de Santana do Livramento foram de grande utilidade ao colaborarem com este estudo, seja através de acesso a documentos e, principalmente, ao possibilitarem a realização de entrevistas, junto aos atores diretamente envolvidos na implementação de ações na fronteira. Destaca-se que a partir do conjunto de demandas geradas em áreas de fronteira, os governos do Brasil e do Uruguai através de instâncias oficiais promovem diretrizes para o fomento de políticas públicas voltadas para a região.

3.1. A Fronteira binacional, globalizações e identidade complexa: os conceitos de faixa e zona de fronteira

Partimos da questão sobre os conceitos de faixa e zona de fronteira para formular uma compreensão teórico-analítica do território ou localidade fronteiriça.

Retomamos os marcos de análise implementados pelo Brasil. A sub-região Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) é beneficiada tanto pelas ações do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) como do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso).³⁴ De forma complementar, esses programas visam garantir o desenvolvimento sustentável e estabelecem como prioridade o desenvolvimento regional. Ao se iniciar a atuação dos projetos de desenvolvimento regionais, o discurso oficial brasileiro qualifica como de suma importância a articulação da sociedade civil organizada com os Comitês de Fronteira. A intenção é que as questões relativas às fronteiras sejam contempladas.

Dentro da gama de temáticas que conformam o plano de integração fronteiriça, destaco a ação de representantes de comunidades desta zona de fronteira³⁵ que discutem a necessidade mudança da já citada, Lei Nº 6.634/79 que trata da faixa de fronteira. A proposta de alteração desta lei tem o objetivo de reduzir a faixa de fronteira interna brasileira de 150 Km para 50 km. Como principal argumento, tem destaque o critério estabelecido na lei que impede a instalação de empresas estrangeiras na faixa de fronteira, ao exigir que pelo menos 51% do capital seja nacional. Na compreensão de setores envolvidos com a gestão local, a manutenção deste dispositivo legal é prejudicial por afugentar as multinacionais e, por consequência, inibir o desenvolvimento dos municípios brasileiros de fronteira.

Esse debate binacional, ao envolver de forma contundente os poderes locais, corresponde a um dos principais objetivos proposto pelo (PDFF): ampliar a participação dos atores da Faixa de Fronteira em torno de projetos de desenvolvimento comuns, compartilhando o conhecimento entre o maior número possível de municípios que integram esse espaço.

Um conceito nesta mesma direção integrou a fala de um dos representantes da União dos legislativos da Fronteira Oeste (ULFRO)³⁶. Em comentário sobre o tema da redução da faixa de fronteira, expressou a idéia de que parte da solução dos problemas dessa região se dá por meio de cooperação entre os países que dividem fronteiras. Neste

³⁴ A sub-região Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) está entre as 13 mesorregiões prioritárias que fazem parte do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso). De acordo com o texto do PDFF, a escolha por atuar nessas regiões tem o objetivo de articular a construção de percepções da realidade local e sub-regional, assim como provocar a elaboração de agenda para a superação dos obstáculos e a utilização das potencialidades. Sua estratégia de atuação engloba o empoderamento do capital social, o incentivo para arranjos produtivos locais, a promoção da articulação dos atores e o estímulo à infra-estrutura econômica, social e gerencial.

³⁵ Entre outros, cito alguns gestores envolvidos nos municípios de faixa de fronteira: A Confederação Nacional de Municípios (CNM) que realiza a série de encontros “Fronteiras em Debate – Encontro dos Municípios de Fronteiras”, iniciativa que reúne gestores municipais e sociedade organizada de municípios da faixa de fronteira brasileira; 2. A União dos legislativos da Fronteira Oeste (ULFRO) Quaraí –RS e os Comitês de Fronteira Brasil/Uruguai.

³⁶ Por ocasião do 6º Seminário de Políticas de Integración de Frontera “Espacio de vida diverso y Complejo” (2008) em Aceguá/Uruguai.

sentido, complementa o representante da ULFRO, são as municipalidades e a população local os maiores interessados na alteração na supracitada lei, já que ocasiona a melhoria das condições de vida na região da Faixa de Fronteira (Anexo II: Mapa II).

O Arco Sul é uma região fortemente influenciada pelo Mercosul. A globalização e o Mercosul estão afetando as regiões de fronteira, provocando, entre outros fatores, a reflexão no âmbito da legislação, até então, concebida para essas regiões. Prova este fato, o conteúdo do texto que justifica o Projeto de Lei de autoria do deputado Matteo Chiarelli³⁷. O deputado argumenta que a citada lei foi editada no contexto do regime militar, entretanto, atualmente, é anacrônica no contexto político e um paradoxo no ponto de vista econômico. Destaca, que no contexto da globalização frente ao processo de integração, entre nações democráticas, as fronteiras são entrepostos, deixaram de ser barreiras. Não afastam. Aproximam. Neste sentido, considerando que as regiões fronteiriças têm potencial para deslançar a cooperação internacional dos países que as contém, articulando medidas que gerem conseqüências benéficas de ordem social para seus habitantes, o discurso do Senhor Chiarelli evidencia o caráter de liderança da posição brasileira neste processo, conforme esclarece, o Projeto de Lei:

(...) visa atualizar a Carta Magna. Nos últimos 20 anos, o mundo viu-se dominado pela globalização e o Brasil, particularmente, passou a ser – via Mercosul – ator estelar de um processo, ora consolidado, de integração, que lhe assegura intimidade sócio político-cultural e econômica com seus vizinhos continentais. O Projeto em pauta é, no campo jurídico, um degrau a mais, no sentido de colocar a norma maior no mesmo e elevado patamar das conquistas e desafios contemporâneos. (Deputado Matteo Chiarelli, Sala das Sessões: outubro de 2007).³⁸

Como foi possível observar, as iniciativas locais nesta zona de fronteira derivam do interesse em afirmar estratégias para o desenvolvimento, em consonância, com as práticas de integração que a contemporaneidade ocasiona. De forma que um dos principais fatores a intervir na promoção da cooperação é a existência de uma elite política local, empreendedora, disposta em promover o desenvolvimento de redes transfronteiriças.

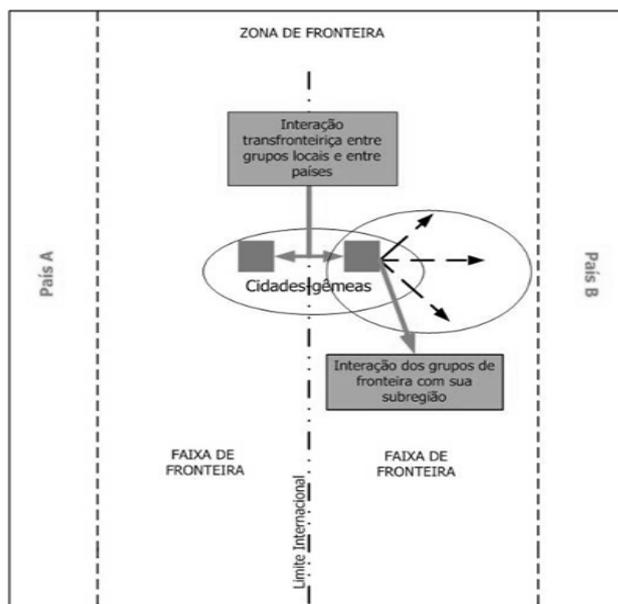
Na realidade, o processo de legitimação política que acompanha o par indissociável demarcação limítrofe e emancipação política; imprime uma certa objetividade técnica que não pode ser estendida para o conceito de fronteira e o conjunto de suas relações sociais que estão sob permanente ressignificação. Tal colocação nos leva a considerar que a presença de um ideário voltado para a soberania tensiona essa zona fronteiriça, em sua dimensão simbólica, ou seja, em sua linha imaginária. As políticas de desenvolvimento regional, voltadas para a zona de fronteira, tem como referência não tratá-las somente como áreas-limite, mas principalmente, considerá-las como áreas de contato e de interação. Daí a relevância de um tratamento especial às formas com que se realizam estas interações, não somente aquelas de cunho econômico, mas também as interações sociais e culturais.

³⁷ Projeto de Lei Nº 2.275 de 2007. A autoria é do deputado Matteo Chiarelli (DEM-RS), que pretende alterar a Lei Nº 6.634/1979. (Anexo I: Documento II).

³⁸ O discurso do deputado se encontra na íntegra no site www.camara.gov.br.

Neste ponto, adquire importância a distinção entre zona de fronteira e faixa de fronteira. No primeiro caso, destacam-se os aspectos que a qualificam: um espaço que abriga um alto grau de fluxo e interação entre países o que incide diretamente na promoção do desenvolvimento regional e da cidadania. Já, a faixa de fronteira pode ser vinculada aos limites territoriais estatais. Dentro da zona de fronteira, são as cidades-gêmeas as áreas de maior apelo no processo de interação intrafronteiriça, de forma que ali a territorialidade é bastante significativa (Anexo II: Mapa III).³⁹ Ademais, as cidades-gêmeas têm significativa densidade populacional e refletem de maneira mais acentuada as questões referentes ao tema da fronteira. Assim sendo, são elas o local privilegiado para a implementação de políticas públicas e integratórias, configurando o que podemos denominar de localidades fronteiriças. De forma que nesta análise, serão utilizados para a problematização do complexo social das cidades gêmeas três conceitos distintos: localidade fronteiriça; zona de fronteira e território fronteiriço. Demarca-se que tais designações dão-se em referência ao mesmo fenômeno social na fronteira.

Figura 1: Representação da zona de fronteira e da faixa de fronteira



Fonte: <http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira/Cidades-gêmeas>.

De acordo com a figura acima, pode-se perceber a expressiva interação que compõe a zona de fronteira. Como consequência se potencializam nesta zona, múltiplos e dinâmicos processos integratórios. Também são ativados os argumentos daqueles que procuram viabilizar transformações nesta zona, a fim de promover o desenvolvimento econômico da população fronteiriça. Neste sentido, seguindo a idéia de atualização da faixa de fronteira, alguns setores consideram a necessidade de rever parâmetros outrora

³⁹ De acordo com Betancor (2008), os pares de cidades que estão localizadas ao longo da fronteira, apresentam diferentes pesos demográficos e variados níveis de interação. As cidades-gêmeas, por si só alimentam pesquisas específicas em cada par de cidades, apesar do elemento comum da fronteira. A combinação de maior peso demográfico é Rivera-Santana do Livramento com cerca de 190.000 habitantes.

instituídos.⁴⁰ Para estes, conservar a lei da faixa de fronteira é o mesmo que vetar qualquer investimento com capital estrangeiro em projetos agroindustriais (força motriz da economia local) na área que abrange 150 km internos a fronteira binacional. (Anexo II:Mapa IV)

No rol de ações que estão intimamente associadas ao desenvolvimento regional naquele território fronteiriço podemos dizer que não há igual correspondência entre as dinâmicas configuradas pelos mecanismos: de controle jurídico; do desenvolvimento econômico e social; e, de apropriação cultural e simbólica.

Vimos argumentando que a intensidade dos processos de interações entre países está reforçando a concepção da fronteira como zona de comunicação e troca, o que acarretaria maior fluidez nos intercâmbios no interior de blocos supranacionais como o Mercosul, o que permitiria a consolidação de certos projetos transacionais, notadamente àqueles elaborados por atores hegemônicos nacionais e locais. Não é apenas a ação de grandes grupos empresariais ou dos governos centrais a quem cabe a responsabilidade pelo processo de territorialização (decorrentes da implementação de projetos sociais, políticos e econômicos). Este estudo visa destacar as ações efetuadas pelos agentes sociais locais da localidade fronteiriça, por produzirem efeitos que influem e determinam delineamentos neste território.

O território fronteiriço, produzido pela prática social, passaria a ser percebido como novo ator do desenvolvimento. Os governos locais, seriam levados a estabelecer suas próprias estratégias de renovação para melhoria da qualidade de vida e promoção da integração social. Conforme Haesbaert (2004).

[...] os municípios para oferecer as condições mais vantajosas em termos de subsídios, infra-estrutura, mão-de-obra e imagem, mostram que o espaço – e o território – em vez de diminuir sua importância, muitas vezes amplia seu papel estratégico, justamente por concentrar ainda mais, em pontos restritos, as vantagens buscadas pelas grandes empresas e pela intensificação da diferenciação de vantagens oferecidas em cada sítio (HAESBAERT, 2004, p.187).

Na sociedade atual, a integração das sociedades nacionais tensiona a hegemonia do Estado Nacional e acarretam uma nova interdependência ao vincular econômica e culturalmente as regiões mais remotas. A influência do contexto supranacional (ou global) sobre relações locais nos leva a reconhecer a especificidade de cada localidade e a considerar as transformações que ali foram objetivadas. Fronteiras, apresentam características diferenciais e situações de importância variada segundo o grau de integração e interação existente. São essas dimensões globais e locais, do passado e do presente que configuram uma especificidade ao caráter de cada fronteira, bem como estimula um sistema interpretativo próprio. Depende das relações sociais ali configuradas pelos diferentes tempos históricos, com códigos comuns que lhe dão sentido. Esse espaço fronteiriço, de inter-relações de profundidade histórica e de cotidianos, escapa a limitações politicamente imposta.

⁴⁰ Devo esclarecer que existem setores que são contrários a mudança da referida lei, que tensiona o princípio da soberania nacional. Entendem a necessidade do Estado brasileiro em mantê-la, devido ser um país grande e existirem outras fronteiras, conflituosas. Também, não consideram limitante para o desenvolvimento local a manutenção da faixa de fronteira, tal como está.

No próximo capítulo, nos debruçaremos sobre a categoria analítica território quando voltada para a dinâmica da vida fronteiriça. Não obstante, por ora, evidencia-se a emergência de processos contraditórios que, paulatinamente, transmutam e redefinem a conceituação sobre a fronteira. Na realidade, não é possível afirmar que as fronteiras e os limites estão desaparecendo. No período atual, as zonas de fronteira no Mercosul não são somente espaços de conflitos entre os Estados nem também regiões de uma “irmandade” fluída. São espaços estratégicos, onde tensões são debatidas e processadas pelos movimentos sociais do cenário local. Pode-se pensar a partir do princípio de que, por um lado, emergem práticas compartilhadas que aproximam estes mesmos grupos e que extrapolam as fronteiras políticas, por outro, se constata na localidade fronteiriça o estigma e a distinção que permeiam a vida cotidiana dos grupos definidos segundo suas respectivas nacionalidades.

A exemplo, em uma esfera mais ampla, a proposta de redução da área da faixa de fronteira encontra forte resistência na Câmara brasileira. A assessora da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República⁴¹ defendeu, em 2008, a elaboração de um marco regulatório para as áreas de fronteira brasileira, destacou, no entanto, que a rigidez na vigilância e no domínio em suas terras deve continuar. A questão deveria ser tratada com cautela, devido ao deslocamento de grandes empresas para a região de fronteira. Em suma, demarcou a posição do governo brasileiro contrária à redução da faixa de fronteira, porém, disposto a considerar uma legislação moderna que permita, ao mesmo tempo, seguir com o rigor em mapear e identificar a dosagem de estrangeiros na fronteira brasileira.⁴² A redução da faixa de fronteira também encontra resistências nas Forças Armadas,⁴³ para as quais a redução torna-a vulnerável para defesa do território nacional.

As práticas de grupos localizados em ambos os lados da fronteira binacional Brasil-Uruguai demonstram elementos de integração e de desintegração que se interpenetram incessantemente. Os mesmos fóruns em que são pensadas e estabelecidas diretrizes estatais conjuntas de ações de cunho econômico e social tornam-se também espaços de registro e representação da identidade sócio-cultural fronteiriça e de suas aspirações e interesses.

A complexidade e diversidade dinâmica da fronteira e da identidade fronteiriça contêm em si mesma a delimitação política limítrofe de configuração do Estado-Nacional. Uma identidade complexa, no nosso caso fronteiriça, que abrigaria na dinâmica da vida cotidiana uma junção de fatores internos e externos; global e local de uma coesão local posta por “múltiplas ordens relacionais” (Moreira, 2006) que constituem variadas facetas da vida social cotidiana (redes sociais, afetivas, agrupamentos de diversas ordens locais, nacionais e internacionais etc).

⁴¹ Renata de Souza Furtado, no 6º Seminário de Políticas de Integración de Frontera “Espacio de vida diverso y complejo” (2008) em Aceguá/Uruguay

⁴² Para incentivar o crescimento dos municípios localizados na faixa de fronteira, o Departamento de Programas das Regiões Sul e Sudeste da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional estuda a criação de um fundo para o desenvolvimento dessas cidades.

⁴³ Para o secretário de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa, coronel Gustavo de Souza Abreu Fonte: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/20>

Esta problematização da questão da fronteira nos remete a utilizar determinado referencial teórico sistematizado por diversas disciplinas das ciências sociais, para o qual a “realidade” não nos é apresentada de maneira compartimentada. Um olhar para a teoria das identidades complexas postulada por Moreira (2006), nos permite revelar diversos campos de estudo sobre determinado tema. De acordo com esta teoria, as identidades complexas são múltiplas e abertas a codeterminações (Moreira, 2006). No entanto, se o processo de classificação é atávico à sistematização do conhecimento científico, devemos considerar, a partir de um dos fundamentos que permeiam a obra de Moreira (2006), que o processo de instauração de tais classificações contém uma “luta” para a conquista de sua hegemonia. De fato, ao se definir uma determinada identidade (regional, étnica ou de classe, entre outras) se articula, de maneira simultânea e assimétrica, tanto as representações do “real” quanto às das “imagens mentais” o que nos leva a perceber que a “realidade” não é *dada*, e sim, socialmente construída e politicamente configurada.

4. Globalização e a “flexibilização” das fronteiras: espaços de litígio e de integração

O tema da cooperação internacional está fundamentalmente ligado a um amplo contexto de globalização e de alteração no campo do Estado-nação. Opera-se uma reinvenção do território local como princípio político dentro da ordem global. Para os objetivos aqui propostos, cumpre situar o sentido em que é entendido o processo de globalização. A abordagem privilegiou os autores cuja percepção do fenômeno o qualifica como multifacetado e engloba diversas facetas da vida social. Entendido assim, como resultado de um processo que envolve um sistema de forças diversos: econômicas, sociais, políticas e ideológicas.

A crítica dos termos “global” e “globalização” — saídos da terminologia econômica internacional — foi apropriado por muitos pesquisadores, salvo exceções, sem que tomassem qualquer precaução e limitação para o uso do termo. Regra geral, a globalização é associada ao progresso técnico, ou a globalização da economia do mercado. Essa associação prevê a rápida transformação técnica especialmente em áreas como: informática, microeletrônica, comunicação e transportes. Essas transformações no comércio e na circulação de capitais (em níveis mundiais) afetam sobremaneira os padrões de organização do mundo do trabalho.⁴⁴ Essas “forças econômicas” levam a necessidade da adaptação dos países mediante a liberalização e desregulamentação da economia onde as empresas tenham liberdade de ação e de movimento. Mediante estes fatos, o que vem se verificando é um aumento significativo da taxa de desemprego que se abate sobre os países, o que leva a um aprofundamento da crise social e financeira na maioria das nações. Tal desarticulação é compreendida, genericamente, como contingências pelas quais devem sofrer os Estados para que possam usufruir os benefícios da globalização. A hegemonia deste sistema é amplamente debatida na teoria política e nas ciências sociais e possibilita uma visão crítica da globalização e de seu segmento político, o neoliberalismo. Dentre essas visões críticas, a análise de Boaventura de Sousa Santos (2001) nos esclarece sobre a amplitude do conceito, que extrapola a dimensão exclusivamente econômica. De acordo com o autor:

Uma revisão dos estudos sobre os processos de globalização mostram que estamos perante um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Por esta razão, as explicações monocausais e as interpretações monolíticas deste fenômeno parecem pouco adequadas. Acresce que a globalização das últimas três décadas, em vez de se encaixar no padrão moderno ocidental de globalização - globalização como homogeneização e uniformização- sustentado tanto

⁴⁴ No início dos anos 1990, grandes fatos históricos se sucederam no mundo, como a queda do muro de Berlim (1989), o fim da Guerra Fria, o desmoronamento da URSS e a formação de vários Estados Soberanos como Ucrânia, Rússia, Lituânia, Letônia, etc. O avanço sem precedentes da revolução tecnológica, as desestruturas do mercado de trabalho, crise essa que produz uma desarticulação e complexificação da classe trabalhadora: os trabalhadores terceirizados, os trabalhadores do mercado informal, os desempregados, os sub-empregados etc.

por Leibniz como por Marx, tanto pelas teorias da modernização como pelas teorias do desenvolvimento dependente, parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro. (...) Nos debates acerca da globalização há uma forte tendência para reduzi-la às suas dimensões econômicas. Sem duvidar da importância de tal dimensão, penso que é necessário dar igual atenção às dimensões social, política e cultural (SANTOS, 2001, p.32).

No campo social, o declínio do estado de bem-estar social fez proliferar teorias sobre os movimentos sociais e “novos movimentos sociais”, mudanças na relação capital e trabalho, questões de seguridade social, redução dos direitos sociais e aumento do desemprego estrutural. Estas análises técnico-econômicas têm como base, pressupostos que necessitam ser reavaliados, repensados e discutidos permanentemente. Os dados revelam profundas contradições sociais do sistema capitalista e o incremento das desigualdades. A linguagem dos autores realça categorias tidas como fundamentais como, por exemplo, mercado, livre comércio e equidade social.⁴⁵

No que se refere a discussão das fronteiras nacionais, o ideário da leitura do local e do global e da globalização enfatiza a configuração de um “mundo sem fronteiras”. Preconiza a flexibilização das fronteiras políticas entre os Estados e reconhece que, nesta ordem, a tendência seria a formação de blocos internacionais de poder e a formação de zonas de livre comércio. A diminuição gradual das barreiras alfandegárias faz com que se estreitem as relações dos blocos econômicos e as associações de países, que, comumente, pertençam à mesma região geográfica: Europa, Ásia, América do Sul, etc. Através de tratados internacionais são estabelecidas relações comerciais privilegiadas, aumentando a interdependência entre os países. Dessa forma, o processo de integração regional é percebido como estratégia de desenvolvimento e inserção na ordem mundial globalizada, reconfigurando o papel do Estado. A globalização no tocante aos blocos internacionais e as regulações supranacionais, depende da vontade política e da capacidade dos Estados em garantir algum controle frente à lógica global.

De acordo com Santos (2001), o papel do Estado diante da tendência para os acordos políticos inter-estatais (União Européia, NAFTA, Mercosul), se caracteriza pelo fato de que o Estado Nacional parece ter perdido “(...) a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política. A intensificação de interações que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado-nação para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou idéias, como o fez no passado”. (SANTOS, 2001, pp.42-43).

⁴⁵ Sobre o conceito de equidade social é interessante colocar, em linhas gerais, como vem sendo discutido pela teoria política contemporânea. O conceito vem se apresentando como pilar fundamental para políticas de intervenção na questão social. Apresenta nova roupagem, onde, através de idéias progressistas não perde suas características essenciais, ou seja, tomar o indivíduo como base para a análise e explicar as desigualdades a partir da natureza humana e suas relações, que são, então, naturalizadas. As condições trabalhistas, por exemplo, se apresenta como se fossem “naturais” e não construída socialmente.

Se é verdade que a globalização no mundo está em marcha, e tudo indica que sim, então começou o réquiem pelo Estado-nação. Ele está em declínio, sendo redefinido, obrigado a rearticular-se com as forças que predominam no capitalismo global e, evidentemente, em conformidade com a injunções dessas forças. É claro que o Estado-nação com sua sociedade nacional, história, geografia, cultura, tradições, línguas, dialetos, religião, seitas, moedas, hino, bandeira, santos, heróis, monumentos, ruínas continuará a existir. Mas não será mais o mesmo, isto é, já não é mais o mesmo. Ainda pode utilizar a retórica da soberania e até mesmo falar de hegemonia, mas tudo isso mudou de figura. (IANNI, 1996, p.82).

Octavio Ianni ao se referir ao processo de integração regional, cita os projetos nacionais sob os diferentes regimes políticos ao longo do século XX. Enfatiza que no processo de globalização, os projetos nacionais se transformam radicalmente. Em suas palavras “a partir da época em que a globalização se constitui e uma nova realidade, conformando uma nova totalidade histórica, quando as fronteiras são modificadas ou anuladas, a soberania transforma-se em figura de retórica. Objetivamente a sociedade nacional revela-se uma província da sociedade global”. (IANNI, 1996, p.79). O autor caracteriza as estratégias de integração regional como a configuração de novos subsistemas do capitalismo mundial, nos quais a “comunidade” regional ganha relevo, de forma subordinada. O destaque dado à reflexão de Ianni, sobre o novo papel da comunidade regional, nos é pertinente para avaliar como a população fronteiriça reage aos efeitos e as conseqüências das políticas decididas em seus respectivos centros nacionais. Diante de teses atuais sobre fronteiras flexíveis e porosas, soma-se ao debate a eventual mudança de sentido dos limites internacionais, como possível efeito do “enfraquecimento” do sistema interestatal e pelas novas configurações dos mercados regionais.

Refletindo sobre fronteira e o espaço global Lia Machado reconhece que:

Grande parte das regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possui. Por outro lado, as regiões de fronteira estão também formalmente isoladas dos Estados vizinhos pelo papel disjuntor dos limites políticos. Sem instituições para instrumentá-la, a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços. Para vários autores este quadro tende a mudar. Em primeira instância, pela maior importância assumida e atribuída às cidades e regiões de fronteira pelos Estados nacionais no contexto atual. Um novo tipo de atuação dos Estados nacionais poderia ser facilitado pela criação de novos mecanismos legais e administrativos. Em segundo lugar, pela integração de países em blocos regionais, que poderá transformar essas regiões, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação entre países vizinhos. (MACHADO, 2005, pp.257-258).

Nesta conjuntura a formação de blocos econômicos regionais e a mudança na abordagem das fronteiras e limites internacionais geram um reordenamento do seu espaço fronteiriço. A transmutação deste espaço significa incremento de relações comerciais e culturais de meios de comunicação e transporte. A junção destes fatores transforma a noção de fronteira no contexto do processo de globalização.

As condicionantes econômicas são marcas constitutivas do processo de integração regional de economias nacionais unificadas. Entretanto, é necessário considerar os diferentes significados que a integração assume, de acordo com o grau e a forma das políticas de integração que são estabelecidas. O grau e a intensidade do envolvimento dos países no processo integrador não são padronizados. Seus efeitos podem ser diversificados em relação a cada um destes países, implicam em processos de “fragmentação, segregação e exclusão de territórios, economias regionais, setores produtivos e setores sociais, assim como o dismantelamento de certos ramos de produção e da infra-estrutura em algumas regiões” (CICOLELLA, 1996, p.300).

Ciccolella (1996) aponta para a desmilitarização das fronteiras e a transformação das estruturas e dos papéis do Estado-nação.⁴⁶ As fronteiras tendem a relaxar ou tornarem-se simbólicas. O autor levanta a hipótese de que no futuro, o Mercosul pode desconstruir e reconstruir territórios. Questiona sobre a qualidade futura dos territórios fronteiriços: “será o Mercosul um espaço de oportunidades e possibilidades para todos e para novas estratégias solidárias de desenvolvimento? Ou será simplesmente a construção de um novo território para o capitalismo flexível, informático e organizacional?” (CICOLELLA, 1996, p.306). O autor visualizando um modelo tendencialmente privado e privatizador destaca os megaprojetos de infra-estrutura, principalmente, no setor de transporte.

Por exemplo, a futura rodovia São Paulo-Buenos Aires e seu remate não menos colossal, a ponte Colonia-Buenos Aires, procurarão transformações territoriais de insuspeita magnitude, ao mesmo tempo revolucionarão o sistema de fluxos e a circulação de boa parte do cone sul da América latina. Mas ainda, porém, redefinirão funcionalmente as fronteiras, para além dos sistemas políticos ou econômicos. Funcionalmente, ou melhor, organizacionalmente falando, a fronteira entre a Argentina e Brasil deixaria de ser o rio Uruguai. A nova fronteira entre a Argentina e o Brasil será a própria República Oriental do Uruguai (CICOLELLA, 1996, p.304).

Na perspectiva do geógrafo Rogério Haesbaert (2004) o processo de reterritorialização de novas fronteiras —para quem a territorialização é um processo de domínio político-econômico ou de apropriação cultural-simbólico — a desterritorialização e seu mito, também se vincula a mais de uma concepção, dentre tantas possíveis.⁴⁷

⁴⁶ O Estado-nação para Ciccolella (1996), apesar de ver reduzido seus papéis tradicionais, paralelamente, torna-se responsável pela penetração e gestão tecnológica, captação de capital estrangeiro, desenvolvimento, modernização, integração entre outros, seriam esses “os fetiches ideológicos para justificar o processo de ajuste neoliberal” (CICOLELLA, 1996, p. 300).

⁴⁷ É importante esclarecer a posição de Haesbaert (2004) sobre o que denomina como “o mito da desterritorialização”. Este “é o mito dos que imaginam que o homem pode viver sem território, que a sociedade pode existir sem territorialidade, como se o movimento de destruição dos territórios não fosse sempre de alguma maneira a sua reconstrução em novas bases”. O geógrafo comenta também que apesar do enfraquecimento da mediação espacial/material das relações sociais, não faltam elementos que

Para uns, por exemplo, desterritorialização está ligada a fragilidade crescente das fronteiras, especialmente das fronteiras estatais- o território, aí, é, sobretudo um território político. Para outros, desterritorialização está ligada a idéia de hibridação cultural que impede o reconhecimento de identidades claramente definidas- o território aqui é, antes de tudo, um território simbólico, ou um espaço de referência para a construção de identidades (HAESBAERT, 2004, p.35).

Procuramos demonstrar com Haesbaert (2004), que a noção de território e territorialidade, e suas distintas concepções, abrigam variáveis que se relacionam com a posição filosófica do pesquisador. Podendo ser definida, por exemplo, a partir da dimensão material, com base nas relações sociais ou econômicas etc. considerando-se que estas dimensões interagem, concomitantemente. Torna-se assim evidente que diante da escolha da perspectiva para a análise, outros fatores atravessam os fundamentos e as percepções adotadas.

Sem perder de vista os processos econômicos ou de produção, a preocupação maior neste estudo reside em enfatizar a importância da dimensão sócio-cultural ou simbólica como perspectiva analítica das políticas da territorialidade da fronteira, nos marcos de atividades do Mercosul. Trata-se de um movimento que só pode ser devidamente compreendido dentro de relações mais amplas, incluindo aquelas de ordem sócio-cultural. Pretendemos problematizar a questão a partir dos chamados processos de globalização que estão ligados às novas formas de manifestação da diversidade territorial.

Compartimos, nesta análise, da idéia de que a partir da globalização dos mercados ocorre uma nova valorização do regional e de sua singularidade. Tentamos integrar aqui as dimensões política e cultural enfatizando, no âmbito local, aspectos de representação política e de identidade cultural. Diante dos processos de globalização em que as diversas ordens aparecem ao mesmo tempo globalizadas e fragmentadas, priorizaremos o nível local, como unidade de análise. No entanto, considerando sua relação com o global.

Assim, a idéia de “flexibilização das fronteiras” complexifica a questão fronteiriça no contexto ideológico do mundo globalizado. Ao direcionar indagações sobre este tema, a intenção é esclarecer que a flexibilização das fronteiras (mercadorias inicialmente, acordos laborais e direitos humanos) é a idéia que acompanha a criação dos blocos regionais tais como a União Européia e o Mercosul. Seria um mundo sem fronteiras um mito da globalização ou não? Tal questionamento nos incita a pensar sobre a redefinição para a construção e novos sentidos e significados para a fronteira. Nossa problematização visa demonstrar a ressignificação do conceito de fronteira para percebê-lo como um espaço de hibridismo e de integração com o enfoque nos avanços dos processos de globalização. Ao colocar em questão este conceito, redefinindo-o, nos debruçaremos sobre as relações de assimetrias de poder no intuito de apreender como se mobiliza a participação democrática dos agentes de fronteira. Roberto Moreira (2007b) apresenta alguns questionamentos em suas análises.

reênfatizam uma base geográfica material, como questões de desflorestamento, erosão, questões de fronteira e controle do acesso, entre outras.

Fala-se em multifuncionalidade do território e em territorialidades no mesmo momento histórico em que há reconstrução das identidades culturais, nacionalidades e etnias, e movimentos de integração de espaços nacionais em megamercados – Mercado Comum Europeu, Mercosul etc. –, bem como em revalorização do passado incrustado em patrimônios culturais e em patrimônios ecossistêmicos e bióticos “nacionais” e da “humanidade”. Estariam esses movimentos identificando novos processos de utilização do território? Novas formas de construção social dos espaços territoriais? Estariam reconformando os domínios territoriais em novos e complexos usos globalizados? Os usos dos espaços nacionais – campos de petróleo, biosistemas produtores de biomassas de usos e consumos mundializados, espaços turísticos e etc. – estariam tornando-se fonte de interesse transnacional, ativando e intensificando as ordenações políticas e mercantis transnacionais em uma expansão da ordem política e econômica na gestação de um Estado e um Mercado mundializado? Estariam tais movimentos associados ao nosso debate sobre sustentabilidade, ambientais e socioambientais? Estariam subjacentes novos domínios e poderes sobre os territórios mundiais? (MOREIRA, 2007b, p.155).

Para Moreira (2007b) a concepção de poderes assimétricos parte do esclarecimento das múltiplas ordens relacionais, tanto internamente quanto externamente, entre o local e o global. Esta postura interpretativa nos permite pensar sobre a emergência de novas conformações dos domínios territoriais pelos novos usos globalizados e a configuração de identidades complexas (Moreira, 2006).

A categoria analítica “territorialidade” e “território” vem sendo sistematicamente utilizada no vocabulário dos órgãos e agentes que articulam projetos voltados para a região de fronteira Brasil-Uruguaí. Dentre outros agentes, seleciono o discurso proferido, em 2007, pela Asesora técnica de la Dirección de Coordinación Territorial del MIDES’, Ec. María Noel Sanguinetti no segundo ‘Seminario de Políticas de Integración de Frontera: “Espacio de vida diverso y complejo”’. A fala a seguir considera dimensões econômicas, ideológicas, discursivas, culturais presentes em hábitos, costumes e vivências presentes na região.

Territorialidad: las distintas intervenciones, en particular en lo que respecta a las políticas sociales, se materializan y cobran sentido en el territorio. Esto implica que el diseño de las políticas sociales, se materializan y cobran sentido en el territorio. Esto implica que el diseño de las políticas sociales debe incorporar al territorio como elemento fundamental, atendiendo a su diversidad e complejidad (...) (SANGUINETTI, 2007, pp.11-12).

A categoria analítica território quando voltada para a fronteira confere uma visão de mundo particular e única. Institui a própria coesão e ordenação do mundo fronteiriço como um campo social, político ou simbólico. Afirmando sua identidade territorial.

O tema da democracia é recorrente em atores e setores envolvidos na postulação e implementação de políticas públicas de fronteira. Apresentado como uma condição é, também, gerador de controvérsias entre intelectuais e gestores locais que participam na implantação de tais políticas. Elisabeth Jelin (2001), ao tratar da democracia no Mercosul, lança a opinião de que contrariamente ao que vem sido postulado por diversos autores a questão democrática no Mercosul é incipiente. Podemos pensar que as organizações associativas da fronteira encontram-se submetidas a esta mesma condição embrionária. Buscam estruturar-se em meio a hierarquias sociais instituídas e, ao mesmo tempo, vivenciam novos processos contundentes que ao menos, hipoteticamente, os colocam na condição de pequenos protagonistas na dinâmica das assimetrias de poderes.

Jelin (2001) ressalta que a integração do Mercosul está sendo construída e está em sua etapa inicial. Destaca que os vínculos entre as sociedades e os Estados têm profundas raízes históricas marcadas por grandes guerras e conflitos sucessivos. Ao longo do tempo as regiões de fronteira foram marcadas por litígios e hostilidade. Aponta o paradoxo de que nas fronteiras, local de uma geopolítica dura, é justamente onde se apresentam as melhores condições para se pensar em uma integração sob múltiplos aspectos e podem-se observar novas formas de diferenciação. Em suas palavras:

Durante la última década, dos perspectivas diferentes han insistido en el borrado de las fronteras. Por un lado, los discursos políticos, que en el marco de las negociaciones ligadas a las políticas de integración insisten en la hermandad eterna de los pueblos, y anuncian la eliminación de las fronteras y la construcción de una "patria grande". Este discurso político está acompañado por algunos académicos que subrayan la "integración real" en el nivel societal. En realidad, ambos discursos pierden de vista los efectos concretos de las políticas nacionalistas sobre las identidades y las subjetividades. Por el otro lado está el discurso de la globalización, que anuncia el fin de las naciones y los nacionalismos, sin prestar atención alguna al hecho de que la dinámica de la homogeneización tiene el contradictorio efecto de crear nuevas formas de diferenciación. La investigación empírica muestra que las fronteras continúan siendo barreras –migratorias, económicas, identitarias (JELIN,2001).

A perspectiva analítica da complexidade, diversidade e das assimetrias de poderes nos possibilita elucidar as múltiplas dimensões de territorialidade fronteiriça.

O estudo da territorialidade se articula com as representações e práticas sociais e simbólicas que se efetivam concretamente, naquele cotidiano. O caráter complexo da região de fronteira binacional pode ser visualizado no artigo de Mélo (2004), derivado de sua tese, realizada nos anos de 1997 e 1998. Sob uma perspectiva analítica que envolve as estruturas de poder no campo, o autor analisa o par de cidades Rivera (Uruguai) (Anexo II: Mapa V) e Santana do Livramento (Brasil) (AnexoII: Mapa VI).

Mélo (2004) demonstra que o processo de globalização e a integração regional do Mercosul não consolidaram novos agentes sociais na fronteira capazes de imprimir alterações significativas relativas às estruturas de poder no meio rural. Traduzo, em linhas gerais, a constatação do autor de que existe uma forte defesa da propriedade da terra em ambos os lados da fronteira geopolítica. Destaca, também, a formulação de que mesmo

sobre a égide de proposições que visem fomentar políticas sociais formuladas pelo Mercosul, na realidade, não houve nenhuma alteração significativa nas estruturas de poder daquela população no território fronteiriço.

Mélo ressalta a inexistência da implantação de medidas eficazes que se relacionem com o tema da alteração na estrutura fundiária da região. Em nota referente à sua explanação sobre os conflitos agrários e o poder na fronteira, coloca que “para quem possui capital, há sempre a possibilidade de se transformar em comerciante, estancieiro, arroteiro ou florestador no outro lado da fronteira” (MÉLO, 2004, p.143). O autor conclui, após analisar as manifestações discursivas de dirigentes de sindicatos patronais e de trabalhadores, a existência de uma “integração de fato e não de direito na região”, ou seja, ali se faz presente um bom relacionamento entre as autoridades das cidades pares, a integração social e a solidariedade. Ressalta também, que as hierarquias sociais de poderes, como por exemplo, as estruturas agrárias se mantiveram.

Destaco que nesta localidade de fronteira, as instâncias distintas dos processos de interação sociais, culturais e econômicas não se desenvolvem, *pari passu*, através de agenciamentos de políticas de integração. No trabalho de campo por mim realizado, em conversas informais riverenses e santanenses reafirmaram que a integração “de fato”, sempre ocorreu. Os entrevistados colocaram, no entanto, que apesar de certas políticas sociais implementadas na fronteira, como o Documento Oficial de Cidadão Fronteiriço, pouco mudou em suas vidas. Como veremos mais adiante, esta constatação colide com a impressão do Comitê Binacional de Saúde. Para este setor, as práticas associativas, organizadas sob os fundamentos atuais de políticas integratórias obtiveram, não sem dificuldades, algum êxito. É preciso levar em conta os setores que são mais propensos a alterações (produtivo, social, cultural), bem como os grupos que encontram menos resistências ao encaminhamento de suas propostas. No caso, dentre as organizações do setor da saúde, aqueles que dialogam com as instâncias educativas, aqueles que tensionam as relações trabalhistas, etc.⁴⁸ Enfim, é preciso elucidar aspectos divergentes daquela realidade e que somos obrigados a levar em conta as diversidades integradas numa totalidade.

Sobre as demandas sociais na fronteira, Mélo (2004) analisa o caso dos *indocumentados* brasileiros em fazendas de arroz no Uruguai que são trabalhadores que vivem em situação de completa ilegalidade. Conforme o autor:

Os estudos apontam que, efetivamente, na esfera comercial de Livramento e Rivera, o Mercosul não trouxe alterações significativas: o “*pêndulo*” permaneceu, apenas com inversão em alguns produtos, como tem sido desde o século passado. Por parte dos trabalhadores,

⁴⁸ Também é importante considerar, conforme Aveiro (2006, p.76) apresenta, a distinção existente entre “cooperar” e “integrar”. Esses são processos distintos, apesar de comumente serem utilizados com o mesmo significado. A autora cita Ernst Haas, em *The uniting Europe* que “define integração como o processo de transferência de lealdades expectativas e atividades políticas a um novo centro de poder que passa a ter jurisdição sobre os anteriores, processo este que envolve a busca de consenso através da persuasão”. Aveiro também faz referência a Alcides Costa Vaz em *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*, o autor esclarece que “a cooperação internacional é voltada para o atendimento a demanda que exige alto grau de coordenação e em torno da qual se registra convergência ou mesmo grande compatibilidade de interesses entre os Estados. No entanto, a cooperação não engendrará necessariamente integração política, transferência de lealdades e de prerrogativas ou a construção de arranjos supranacionais” Aveiro (2006, pp.35-36).

esperava-se que o problema dos “*indocumentados*” pudesse ter sido resolvido. Não se observou, no entanto, alteração significativa no que se refere às cláusulas sociais e trabalhistas. (MÉLO, 2004, pp.140-141).

Mélo (2004) destaca os privilégios dos grupos dominantes e ressalta a manutenção da estrutura de poderes na fronteira, de acordo com a citação a seguir, assevera que:

Parcela significativa da população busca sobreviver pelo *contrabando formiga* ou trabalho informal [...] enquanto os grupos sociais dominantes usufruem os benefícios de poder circular em ambos os lados da fronteira. Em Rivera e Livramento, os comerciantes representam o grupo que, juntamente com os arroseiros e *ganaderos*, domina tanto economicamente quanto na esfera política. (MÉLO, 2004, p.143).

Os *indocumentados* também foram citados como uma questão premente na fala do Dr. Eduardo Gómez, Director de Salud de la Intendencia Municipal de Artigas.⁴⁹ O Dr. Gómez cita que em Bella Unión⁵⁰ são dois os eixos temáticos que mais afligem os gestores de políticas públicas: saúde e cidadania. No tocante a dimensão da cidadania e direitos humanos o palestrante informa:

El tema de ciudadanía de frontera há sido explicado profundamente por el cónsul. Simplemente queria decir que ese tema es importantísimo em Bella Unión debido al trasiego de trabajadores que van a la zafra arrojera. Hay muchos brasileños trabajando allí; hay gente de Bella Unión que está en trabajo de arroz en Brasil. Lo que há sido más efectivo es el primer plan documento fronterizo, que habilitaba para trabajo, estudio y residencia. Este plan no hay sido suficientemente difundido y muchísimos de los trabajadores no tienen ni idea de los mecanismos (...) el costo es muy grande porque hay que trasladarse a Uruguaiana (...) es más fácil del lado uruguayo, los trabajadores brasileños van a Policía y tienen mayor facilidad que los nostros en el otro territorio. De todas formas, esto há ayudado mucho a legalizar el trabajo em esta zona, había mucho trabajo en negro. Los trabajadores brasileños eran muy explotados por su condición de indocumentados esto va a ir aclarando la situación poco a poco (GOMÉZ, 2007, p.16).

A exemplo da pesquisa realizada por Mélo (2004) e do discurso do diretor Eduardo Gómez (2007) nos deparamos com questões locais que, em uma análise mais ampla, nos permite constatar a emergência de tensões entre a nova conjuntura oriunda do processo de globalização e as especificidades locais (necessidades de integração política; demandas sociais etc.). Parece-me imperativo considerar que tais especificidades locais

⁴⁹ Discurso proferido no segundo ‘Seminario de Políticas de Integración de Frontera: “Espacio de vida diverso y complejo’ (2007) em Rivera/Uruguai.

⁵⁰ Bella Unión é uma cidade uruguiaia localizada no a noroeste do departamento de Artigas, na fronteira com a Argentina e o Brasil. Tem uma população de 13.187 habitantes segundo o censo de 2004.

se articulam e se impactam com a totalidade objetiva no contexto histórico em que estão inseridas.

A temática do segundo capítulo gira em torno do par de cidades Santana do Livramento e Rivera. A sócio-história da territorialidade ali configurada é destacada a partir de duas “forças motoras” que constituem sua história econômica e social: a instalação do Frigorífico Armour, no início do século XX, em Santana do Livramento que proporcionou prosperidade na região; e a implementação, a partir do fim do século XX, dos free shops em Rivera, que está dinamizando esta cidade. Nota-se, assim, o deslocamento do núcleo de poder do frigorífico à rede de free shops. Também, serão ressaltadas as mudanças e permanências nos usos do solo e seus principais cultivos para ressaltar a diversificação dos setores produtivos no território fronteiriço. As configurações da sócio-história da localidade fronteiriça servirão como base para um melhor “entendimento do lugar”. Estas considerações se fazem necessárias tendo em vista a abordagem nos capítulos subsequentes sobre as políticas sociais ali configuradas, como contraponto neoliberal aos processos de concentração e centralização de poderes das globalizações contemporâneas.

No que corresponde aos valores hegemônicos que dão escopo às formulações e aplicações de políticas no contexto atual, encontramos no trabalho “Democracia e atores políticos no Mercosul” alguns parâmetros que permitem pensar esta questão. Os autores destacam que:

(...) Ao lado das relações de poder, ou melhor, complementando as relações de poder, ganham relevância os temas ligados ao softpower (Nye, 1992), que têm a vantagem de absorver ao mesmo tempo a idéia de hegemonia e de eventualmente serem de efetivo interesse para os povos. Passamos por um período no qual outras forças parecem atuar, não apenas os Estados, fortalecendo determinadas tendências, na maior parte dos casos exatamente aquelas ligadas aos interesses considerados universais. Há aumento do número de atores com papel internacional e há interesses tentando afirmar-se nesse cenário. (...) Na interpretação de setores relevantes do Estado brasileiro, a capacidade dos regimes internacionais de impor suas regras de funcionamento aos Estados e às sociedades está determinada pela existência de um concerto. O que nos parece significativo para a compreensão dos termos da introjeção do valor democracia no Mercosul, é que para aqueles setores, mas o mesmo pode ser dito para partes das elites de Argentina, Paraguai e Uruguai, ainda que em escalas heterogêneas, e mesmo do Chile e da Bolívia, o fato dos valores serem resultado de concerto e de hegemonia não implica em sua rejeição (VIGEVANI; PASQUARIELLO; FERNANDES, 2001).

A questão dos governos centrais dos países integrantes e associados ao Mercosul, também se adequados à condição local da fronteira binacional (Brasil-Uruguai), nos remete a pensar em condições de assimetria de poder e tensiona as relações entre os atores sociais (locais e extralocais). Na qualidade de formuladores de políticas centrais serão devidamente considerados em análises mais amplas.

Neste primeiro capítulo, a análise demonstrou que a gênese do Mercosul se deu em busca da institucionalização de um mercado comum, num território latino-americano,

idealizado como um território sem fronteiras econômicas entre suas nações constituintes e que se estruturaria a partir de rupturas na prática de acordos bilaterais, substituídos pelo multilateralismo. Em um segundo momento, o do Mercosul social e participativo, com a criação do parlamento, adquire força às dimensões da democracia política e as possibilidades dos direitos de cidadania. No primeiro e no segundo momento, as estruturas de poderes não são questionadas. Neste sentido, as possíveis cooperações no âmbito das políticas sociais de saúde e educação, apesar de presumíveis sucessos — a serem analisados nos próximos capítulos — foram e estão sendo implementadas dentro destas configurações de poderes. O segundo capítulo visa apresentar uma dinâmica do território fronteiro no tempo longo e demonstrar movimentações significativas dos poderes locais.

Assim, no próximo capítulo iremos perceber a relação de forças local e global, através de perspectivas analíticas de pesquisadores que se debruçaram sobre o tema. Esse sumário aparato conceitual antecede a contextualização histórica e social do par de cidades de delimitação da pesquisa, Rivera e Santana do Livramento.

CAPITULO II

RIVERA E SANTANA DO LIVRAMENTO: A SÓCIO-HISTÓRIA DOS PODERES LOCAIS

1. O posicionamento dos atores e o território: entre o local e o global

Um aspecto relevante é a busca de compreensão de como se posicionam os diversos atores. Nesta perspectiva, ao aprofundarmos a análise, torna-se impositivo interrogar: qual a estratégia simbólica utilizada por instituições políticas extralocais, no caso, as políticas de integração do governo brasileiro e uruguaio para impor a sua hegemonia neste campo social fronteiriço? De acordo com Moreira (2007) os próprios discursos nacionais produzidos por agentes governamentais, gestores institucionais entre outros, reproduzidos nas mais variadas instâncias da sociedade podem ser interpretados como fonte, entre outras conseqüências, de material simbólico.

A princípio, procuraremos estabelecer a compreensão da fronteira entendida como um espaço social. Neste caso, é fundamental a idéia de inter-regionalidade citada por Golin (s.d), como também dos mais variados estudos que se apóiam no conceito de região em análises de fronteiras. De fato, existe um debate em torno da problematização desta categoria analítica. George Zarur (2000) no artigo “Região e nação: novas fronteiras”, destaca:

De qualquer modo, a região é vista como alguma coisa reconhecível em sua especificidade, em um território de contornos senão precisos ao menos suficientemente claros e que abriga características culturais definidas. A região tende, pois, nesta corrente do imaginário, a ser algo visto como fixo, duradouro – ou até permanente – que se distingue comparativamente de outras regiões, do conjunto de um país e, mesmo, de qualquer outra região de qualquer país. (ZARUR, 2000, p.20 *apud* GOLIN,s.d: p.53).

Por outro lado, Golin (s.d) mostra que a caracterização da fronteira sul-grandense-uruguaia é apresentada como de caráter internacional sem, no entanto, deixar de ser inter-regional. Do ponto de vista político, Otávio Guilherme Velho (1979) ao discutir o conceito de fronteira se refere, principalmente, à “relação ideológica entre autoritarismo e fronteira”; entre o *locus* fronteira e a quebra revolucionária do monopólio da terra nas sociedades que estudou.

A compreensão das relações Estado/território, limite/fronteira, região/espaço nos leva a refletir sobre a forma de como utilizar estes conceitos para perceber as mobilizações dos governos. A partir destas proposições, torna-se relevante atentarmos para a produção social deste espaço territorial onde nacionalidades se fundem e se separam e, por conseqüência, como os atores sociais se localizam nesse espaço e, nas suas relações.

Num breve exercício teórico-metodológico, as categorias analíticas desenvolvidas por Elias e Scotson (2000), *Estabelecidos* e *Outsiders*, poderiam nos ajudar a pensar algumas questões relativas às dimensões de poder e suas assimetrias. O estudo de Elias e Scotson (2000), trata de uma pesquisa realizada pelos autores em um pequeno povoado industrial na Inglaterra ao qual lhe deram o nome fictício de Winston Parva. No estudo desta comunidade em particular, a análise sociológica se debruça sobre temas como: as identidades sociais, anomias, exclusão e violência simbólica. As categorias “Estabelecidos” e “Outsiders” são proposições analíticas que lançam luz de maneira

exemplar nas percepções sobre as relações de poder, numa perspectiva universal. Conforme palavras dos autores:

Pode-se construir um modelo explicativo, em pequena escala, da figuração do que se acredita ser universal –um modelo pronto para ser testado, ampliado e, se necessário, revisto através da investigação de figuração correlatas em maior escala. Nesse sentido, o modelo de uma figuração estabelecidos-outsiders que resulta da investigação de uma comunidade pequena, como a de Winston Parva, pode funcionar como uma espécie de “paradigma empírico”. Aplicando-os como gabarito a outras configurações mais complexas desse tipo, pode-se compreender melhor as características estruturais que ela tem em comum e as razões porque em condições diferentes, elas funcionam e se desenvolvem segundo diferentes linhas. (ELIAS, SCOTSON, 2000, p.21).

A figuração estabelecidos-outsiders aborda o tema das desigualdades sociais e das relações de poder delas decorrentes. Os estabelecidos são aqueles que já viviam na comunidade de Winston Parva; os outsiders são os novos moradores, excluídos das redes de contato pelo grupo de estabelecidos. Os estabelecidos baseavam-se na coesão social, eram altamente integrados. Estes atuavam em associações locais que fortaleciam os laços entre as famílias. Os componentes do outro grupo, os recém chegados, eram estranhos, não estavam integrados. Esta falta de coesão social acarretava em exclusão e estigmatização em relação ao grupo outsiders, o que, conforme os autores, contribuía para que os estabelecidos preservassem a sua identidade e mantivessem os outsiders firmemente em seu lugar.

O elemento fundamental desta configuração é o equilíbrio instável de poder. A configuração estabelecidos-outsiders exerce um certo grau de coerção sobre os indivíduos que a compõem. Existe assim, um grau de interdependência entre os indivíduos, bem como a possibilidade de interações sociais imprevistas.⁵¹

A partir desta abordagem, relaciono estes conceitos às tensões que permeiam a ação dos gestores de políticas da fronteira. Destaco as seguintes características do grupo outsiders: são aqueles que estão excluídos do grupo considerado estabelecido, são considerados inferiores e ainda submetidos às regras impostas pelos estabelecidos. Quanto ao grupo estabelecido estes atribuem aos seus membros características superiores a fim de manter sua superioridade social. De acordo com Elias e Scotson (2000), a mecânica da estigmatização considera a posição de um grupo entre outros, e do próprio status do indivíduo como membro de determinado grupo. A estigmatização reflete e justifica a desvantagem do grupo outsiders em relação aos estabelecidos. É nesta perspectiva que aqui, os atores locais são percebidos como os “Outsiders”. Ou seja, por

⁵¹É essencial compreender a rede de interdependência formada pelos indivíduos. Estas configurações podem ser internas ou externas a um determinado grupo, são conseqüências inesperadas das inúmeras possibilidades de interações sociais vividas pelo indivíduo ou pelo grupo. Assim, não é descartável a figuração estabelecidos-outsiders extra e intra-área de fronteira. O *nós* e *eles* podem e são utilizados por todos os atores sociais. Dependendo do ponto de vista e da situação, significam coisas distintas e podem também apresentar significações discursivas diferentes.

terem uma coesão social multifacetada, por estarem distantes dos centros regionais e nacionais e, portanto, das posições centrais das instituições do poder, em suma, por apresentarem menores fontes de poder, existe para estes, uma estigmatização de inferioridade social.

Refletindo sobre estas colocações, priorizamos considerá-las para entender algumas situações da implementação das políticas sociais de fronteira. Situações estas em que, assim como em Winston Parva, os outsiders foram estigmatizados e menos valorizados pelas exigências normativas dos estabelecidos. Assim, os agentes de fronteira mediante suas desvantagens, enfrentam dificuldades como, por exemplo, as barreiras no campo jurídico que podem inviabilizar ou retardar a aplicação de medidas necessárias ao desenvolvimento de políticas para a fronteira. As dificuldades inerentes ao campo jurídico e a distância em que se encontra a fronteira dos centros de poder, serão amplamente debatidas pelos entrevistados em páginas subseqüentes.

Por ora, cumpre-nos salientar as variáveis que podem ocorrer neste processo (como procedimentos que visem, em algum grau, equiparações nos níveis de poder). A título de exemplificação, recorro a Elias e Scotson (2000) ao citarem a legislação dos Estados Unidos que vem reduzindo, cada vez mais, a distância dos direitos jurídicos dos grupos mais fracos (antigos escravos) perante o grupo dos antigos senhores. Essa iniciativa, que gesta uma equiparação institucional, reflete que a desonra grupal destes descendentes de escravos não acompanha o ritmo dos ajustes na esfera jurídica, “daí torna-se visivelmente mais forte a onda de contra-estigmatização em uma batalha de poder na qual o equilíbrio entre os diferenciais de poder vai se reduzindo aos poucos” (ELIAS, SCOTSON, 2000, p.25).

Esta questão sobre o diferencial de poderes vinculada com os ritmos e os graus das mudanças em processos dinâmicos me fez relacionar, com a fala do Dr Eduardo Gómez sobre os “indocumentados”, relatada no primeiro capítulo. Em seu argumento, o Dr. Gómez comenta que em Bella Unión a maior preocupação se dá em torno da dimensão da cidadania e direitos humanos. O conceito de cidadania está intimamente relacionado à idéia de direitos individuais e sociais. Entendo que as condições jurídicas não se explicam por si mesmas, independente dos modos de organização da produção e reprodução social. De fato, apreende-se que a ampliação da demanda por ações sociais relatadas pelas gestões nas fronteiras vem incorporando novas requisições neste setor.⁵² O acréscimo da demanda relacionada à proteção social, se não for bem administrado, pode acarretar uma situação tensa para os municípios e departamentos que mantêm uma forte aproximação cultural, além de relações econômicas e sociais.

⁵² Como exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil assinou em 29/10/2010 o “Programa de Capacitação para Jovens Advogados de Regiões Fronteiriças do Mercosul”, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores e com apoio do COADEM e das Seccionais e Subseções da OAB. O objetivo é capacitar profissionais da advocacia sobre temas jurídicos envolvendo as fronteiras no Mercosul. Os Colégios de Advogados da Argentina, Paraguai e Uruguai selecionaram quatro advogados cada, residentes na região fronteira com o Brasil para participar do Programa. A cada um dos Colégios de Advogados da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela couberam a seleção de dois advogados residentes na mesma região. Já o Chile e Equador selecionaram advogados que residam na fronteira do Mercosul. O Programa foi realizado entre 7 e 13 de fevereiro de 2011.

A fala Dr. Gómez gira em torno da condição desses trabalhadores, na produção arrozeira, e pontua sobre a esfera jurídica no tratamento deste tema. A lógica argumentativa do diretor demonstra que a questão da distância implica em grandes deslocamentos e custos para que os trabalhadores, principalmente os uruguaios, possam fazer valer sua condição jurídica de trabalho regular. Essa condição dificulta tanto o acesso à cidadania, como evidencia o ritmo, a princípio desconexo, entre a dinâmica de vida daquela realidade dada (as reais possibilidades daquela população) e os marcos estabelecidos (através de acordos e políticas de governo) para a efetivação de trâmites legais que procurem regulamentar a situação trabalhista.

A respeito dos marcos que tensionam as legitimações de processos de mudança em zonas de fronteiras, Canclini (2008)⁵³ evidencia a existência do caráter transmutável e, no entanto, constante, da presença de conflitos nessas áreas:

(...) apesar dos circuitos internacionais de comunicação não se apagam os conflitos, como pretende o pós-modernismo neoconservador, colocam-se em outro registro, multifocal e mais tolerante, repensa-se a autonomia de cada cultura. (...) os cruzamentos intensos e a instabilidade das tradições, bases da abertura valorativa, podem ser também — em condições de competição profissional — fonte de preconceitos e confrontos. Por isso, a análise das vantagens ou inconvenientes da desterritorialização não deve ser reduzida aos movimentos de idéias e códigos culturais, como é freqüente na bibliografia sobre pós-modernidade. Seu sentido se constrói também em conexão com as práticas sociais e econômicas, nas disputas pelo poder local. (CANCLINI, 2008, p.326).

A ênfase colocada pelo autor sobre as práticas sociais e econômicas, nas disputas pelo poder local, implica na formação de redes ou alianças com os poderes externos. Na citação acima, as complexidades internas, do poder local, também puderam ser sentidas e interpretadas como fonte de estigmatização e contra-estigmatização.

No rastro do raciocínio de Canclini (2008), em referência às disputas de poderes locais que se organizam com os poderes externos, faz-se necessário verificar (do ponto de vista local) o impacto e a naturalização da presença de *outros*, que seriam os representantes de políticas oficiais extralocais, nesta zona de fronteira. Se tomarmos esses *outros* atores sociais na condição de “Estabelecidos”, o perceberemos como aqueles que, em uma escala mais ampla, apresentam conforme Elias e Scotson (2000) um significativo índice de coesão expressa em suas estruturas institucionalizadas, reserva nos cargos centrais das instituições políticas, ou seja, detentores de um equilíbrio estável de poder e detentores de significativa hegemonia. “Nesse sentido, o Outro é social e politicamente significante e tende a representar poderes externos, regra geral, hegemônicos e assimétricos em relação aos poderes da comunidade”. (Moreira, 2006).

Considerando a coesão social multifacetada na dimensão local, também se evidenciam os diferenciais de poderes internos. O que acarreta em um *nós* com relativo grau de complexidade. É possível pensar sobre o prisma de *nós* e *eles*, se percebermos na perspectiva da zona de fronteira, a presença no discurso de um *nós* que quando complexificado implica,

⁵³ Néstor Garcia Canclini (2008) estudou os conflitos interculturais do lado mexicano da fronteira com os Estados Unidos, em Tijuana no período de 1985-1988.

necessariamente, na presença de um *outro* subjacente. Neste caso, o *outro* poderia significar os poderes institucionalizados e as ações e proposições políticas dos governos do Brasil e do Uruguai, como também, percebê-lo mediante as hierarquias sociais internas.

De qualquer forma este referencial analítico é multifacetado quando direcionado ao ‘hibridismo’ da região de fronteira.

Las áreas de frontera se prestan para el estudio de las relaciones entre "nosotros/as" y "los/as otros/as", entre grupos con identidades distintivas. (...) Los estudios empíricos apuntan a rescatar la multiplicidad de flujos e intercambios, así como los códigos culturales e históricos compartidos, que señalan la arbitrariedad de los límites políticos. Al mismo tiempo, estos estudios están develando los efectos materiales y simbólicos que el establecimiento de fronteras entre estados tiene sobre la vida de sus pueblos. (...) Las áreas de frontera son espacios de interacción, de conflicto y de estigmatización; al mismo tiempo son áreas de nuevas alianzas sociales y de nuevas identidades culturales. En ellas, las relaciones interculturales que se están desarrollando no apuntan a una pérdida de identidades nacionales. (JELIN, 2001).

A partir desta colocação, o *nós* e o *eles* adquirem uma outra perspectiva de análise, ao tomarmos a questão da identidade social fronteiriça. Destaco, por exemplo, a idéia de “contaminação” que implica a defesa de uma identidade *nós* em função da “ameaça” daqueles que são os *outros*. Um fenômeno que parece ser recorrente, segundo a fala de determinada senhora que exerce função técnica na Universidad de la Republica, quando, informalmente, ela comentou que seus pais, uruguaios, estancieros em Rivera (departamento de fronteira), a fizeram cumprir seus estudos primários e secundários em escolas distantes do local onde moravam, a intenção segundo a informante era que “*meus pais não queriam que eu tivesse minha formação influenciada pela fronteira, pela língua e vida da fronteira e mantivéssemos a nossa identidade uruguaia*”. Sobre o mesmo tema, em outro contexto, ressalto a fala do Grupo de Trabajo Fronterizo de Rocha (2007) no segundo Seminário de Políticas de Integração de Fronteira, que torna evidente o apelo, o anseio de preservação cultural identitária de seus pares, do *nós*, em relação a *eles*.

El Club Social Chuy es utilizado muchas veces para la realización de espectáculos, obras de teatro y distintas expresiones. El carnaval en la frontera también muestra esta diversidad. Em Chuy, el carnaval es organizado por la Prefectura Municipal es expresión de Brasil y generalmente se cuenta con conjuntos invitados de Maldonado o Rocha, que hacen ritmo de batucada no de candomble. Visualizamos que sería más que importante, en lo que hace a la identidad cultural, que se participe y apoye más al carnaval uruguayo, por ejemplo a través de talleres de murga, muestrars de candomble, y se trabaje durante todo ele año para formar sua cultura carnalera (Grupo de Trabajo Fronterizo de Rocha,2007, p.33).

A preocupação levantada pelo Grupo, no caso do carnaval do Chuy, remete a questão do sentido da fronteira e das identidades sociais que ali se configuram. Deste modo, para entender as estratégias simbólicas dos agentes políticos locais e extralocais, considerando suas diferenciações, somos obrigados a aprofundar na análise e procurar perceber o que transcende ao que venha a ser proferido pela gama de agentes sociais, ou seja, envolve a representação discursiva. Gestores do local, acadêmicos, associações locais, instâncias extra-locais, Consulado e Vice-consulados etc., proferem discursos que são dados como naturalizados e cristalizados em determinado tempo histórico. Por exemplo, os inequívocos avanços observados na integração das políticas sociais associados ao aperfeiçoamento da integração política e à maior participação da sociedade civil, são uma constante nos mais variados discursos no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai e de Relações Exteriores no Brasil. Por outro lado, parte dos acadêmicos e de representantes de setores do local manifestam uma reflexão quanto aos avanços no sentido da integração. Apontam maiores obstáculos a nível institucional e a falta da efetivação de projetos a médio e longo prazo. Regra geral, as falas dos atores locais denotam desconfiança sobre as instâncias institucionais, na resolução efetiva de problemas pontuais da fronteira, por estarem elas, vinculadas as normas nacionais ou internacionais. Assim, tanto os setores que representam como o posicionamento deste atores, imprimem diferentes sentido as suas manifestações discursivas. Conforme Foucault (2007):

O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante se seus próprios olhos; e, quando tudo pode, enfim, tomar a forma do discurso, quanto tudo pode ser dito e o discurso pode ser dito a propósito de tudo, isso se dá porque todas as coisas, tendo manifestado e intercambiado seu sentido, podem voltar a interioridade silenciosa da consciência de si. Quer seja, portanto, em uma filosofia do sujeito fundante, quer em uma filosofia da experiência originária ou em uma filosofia da mediação universal, o discurso nada mais é do que um jogo, de escritura, no primeiro caso, de leitura, no segundo, de troca, no terceiro e essa troca, essa leitura e essa escritura jamais põem em jogo senão os signos. O discurso se anula, assim, em sua realidade, inscrevendo-se na ordem do significante. (FOUCAULT, 2007, p.49).

Esta colocação possibilita uma remissão à questão do ‘habitus’ discutida por Pierre Bourdieu (1997)⁵⁴, a partir da qual se interioriza ideologias como algo natural. Através deste conceito, o autor postula que a *aquisição* ou o *capital* que se incorpora social e historicamente, opera de forma transformadora e faz com que reproduzamos as condições sociais de nossa própria produção, no entanto, de forma relativamente imprevisível. As representações do mundo social assim constituídas, que classificam a realidade, não são neutras nem reflexas ou puramente objetivas, mas implica atribuições de sentidos em consonância com relações sociais e de poder. Assim, podemos aferir que a atuação de

⁵⁴ BOURDIEU (1997) ao estudar a grande ‘miséria do mundo’ procura captar a dificuldade de viver, determinados grupos e pessoas, em diferentes situações e países. Note-se que seu enfoque sobre a questão espacial, no caso a urbana, destacando-se a simbolização do espaço, dos lugares como rebatimentos espaciais da hierarquização social.

grupos oficiais nacionais, transnacionais e locais na elaboração discursiva, está sustentada por elementos de ordem lógica que condiz com a sua condição de identitária e posição de classe, reconhecida naquele espaço e naquele tempo.

É pertinente refletir sobre a argumentação apresentada por Roberto Moreira (2007, p.25) a partir da reflexão referente às elaborações interpretativas: “Homogeneizar estas elaborações sem situar o contexto histórico distinto no qual falam os autores e sem buscar entender a posição de classe da qual eles falam, pode levar a algumas confusões interpretativas”. A preocupação do autor é distinguir categorias interpretativas que correspondam a definições gerais de um “sentido” historicamente específico. Assim, podemos compreender, segundo o autor, que as narrativas que se traduzem através dos conceitos, não se estabelecem como um dado a priori, e sim que por meio da representação dos poderes hegemônicos sobre uma dada realidade contextualizada historicamente.

Destaco que a acomodação dos atores sociais no local se volta para o tema de que apesar da extrema proximidade cultural que existe entre essas duas regiões (sul do Brasil e norte do Uruguai), as estratégias de inclusão social e política, mesmo ao legitimar certo repertório de tradições, não se traduzem na perda da tensão entre culturas e das identidades nacionais. Tampouco, de imediato, não naturaliza a conformação dos grupos representativos de políticas externas na estrutura local no sentido de propostas para a integração. Esse encontro entre mundos é marcado por tensões e processos de acomodações. Ressalto ainda que a abordagem deste trabalho compreende a manifestação discursiva como um discurso político no intuito de demarcar uma territorialidade ou afirmação regional e compreender os processos de formação e circulação das representações discursivas dos gestores políticos nesse espaço.

No entanto, não podemos perder de vista o estabelecimento de fronteiras políticas e culturais. A percepção da fronteira como espaço de intercâmbio, troca, fortes vínculos entre pessoas e grupos, figura como anterior e ultrapassa a aquisição, por exemplo, do documento que imprime a condição de fronteiro a estes indivíduos. Já se fazia notar no local a configuração de famílias binacionais que de forma contínua efetivavam intercâmbios de costumes, comidas, língua que produz algo novo, híbrido, que extrapola a condição de ser fronteiro. Configura-se, entretanto, como um local de significativo dinamismo e complexidade para a análise dos fenômenos sobre as identidades que ali foram tecidas, ao longo do tempo.

No tocante as concepções do Estado nacional e das diretrizes fomentadas no âmbito local, as bases para a análise adquirem enfoque a partir das proposições de políticas públicas voltadas para a zona de fronteira. De fato, com o reordenamento do território que impõe o Mercosul, as áreas fronteiriças adquirem centralidade⁵⁵. Este ponto incita a reflexão sobre a interação entre cidadania e governo, entre a organização da sociedade local e os parâmetros institucionais estabelecidos pelas políticas centrais de governo.

É fundamental perceber como se mobiliza a participação democrática dos agentes de fronteira em relação aos agentes extralocais. Como o poder local se apropria dos recursos econômicos e simbólicos? Quais são as estratégias dos poderes extralocais para impor sua hegemonia? Esses questionamentos são fatores que ganham ênfase frente

⁵⁵ A hipótese de que as áreas de fronteira adquirem centralidade na nova territorialidade que imprime contexto atual, nos fundamentos do Mercosul é debatida por Bentancor (2008) e Machado (1998).

à relação de forças local e global, lembrando que, de maneira imediata, não são perceptíveis as distinções (objetiva e subjetiva) dos atores sociais (locais e extralocais).

La globalización podría ser entendida como la pérdida total de fronteras en todas las dimensiones. La desterritorialización, la cultura planetaria, la occidentalización del mundo y otras propuestas semejantes promueven una fragmentación que degrada y hace peligrar las raíces en gran parte de la sociedad. Las nuevas formas de integración y de mundialización en proceso, se constituyen en marco teórico para el análisis del espacio fronterizo en un contexto de cambios como los que se vienen desarrollando desde fines del siglo XX. La escala de lo local, considerada tanto como el espacio de intereses de lo cotidiano (trabajo, vivienda, etc.) de los lazos históricos, (culturales, de vecindad) como de lugar de disputas, permite definirlo a partir de su individualidad y de su particularidad. A pesar de que hoy todos los lugares son virtualmente mundiales, son también locales. Se presenta una tendencia de reafirmación de la dimensión de lo local, y ésto exige también una revisión conceptual para ver nuevos significados en el mundo actual. Este nuevo enfoque puede ser dado por la consideración de lo “cotidiano” como forma de acercamiento al lugar, un cotidiano compartido, locus de cooperación y conflicto, donde lo local se opone a lo global, a la vez que se confunden. (BENTANCOR, 2008, p.21).

Conforme a citação acima, a junção de todos esse fatores que se inter-relacionam, sublinham que a condição de fronteira, sob a ótica dos processos contemporâneos, deve ser compreendida por seu valor estratégico, sua nova condição de centralidade e pela relação entre o local e o global. As noções de territorialidade e de identidade resultam em conceitos chaves para a apreensão das transformações atuais desse espaço.

O tema específico deste estudo, a fronteira binacional Brasil-Uruguai dentro do contexto do Mercosul, nos remete o questionamento: como investigar os processos sociais e culturais que estão sob processos de transformação tão incipientes? As atividades de pesquisa, seminários e encontros servem como dados do mesmo processo que se estuda. É necessário descrever e analisar práticas e representações relativas aos modos locais de construção e ritualização desta experiência, analisando formas elementares de interação dos agentes de fronteira, da comunidade e dos interlocutores “de fora” da região. As legitimações discursivas e as disputas pela hegemonia podem ser verificadas através da análise dos processos de globalização (MOREIRA, 2007a). A seguir apresento uma citação do autor que complexifica a conformidade desses processos e os articula com as relações entre o local e o global, identidade e exercícios de hegemonia e contra-hegemonia.

Esses processos diluem as fronteiras das dimensões política, econômica, social e cultural herdadas. Dentro de cada uma delas, e na relação entre elas, conformam-se campos complexos de conflitos, que desautorizam análises simplistas. É possível deduzir globalizações em diversos campos: políticos, artísticos, culturais, tecnológicos, econômico-financeiros etc. Tais campos, como verdadeiras nebulosas, carregam discursos, dinâmicas e interesses díspares e contraditórios:

hegemônicos e contra-hegemônicos. Nesses campos as tensões do local e global parecem apontar para valorizações contraditórias de práticas sociais e culturais transnacionais (globalizadas) e nacionais e regionais (localizadas). Com a intensificação das dimensões econômicas e políticas globalizadas, as relações sociais tenderiam a pressionar as fronteiras de antigos localismos — da tradição, do nacionalismo, da linguagem e da ideologia — próprios da modernidade. Nas rupturas dessas fronteiras, as relações sociais adquirem um espaço de atuação globalizada. Paradoxalmente, ganham força identidades locais, regionais e nacionais, porém com demarcações diferenciadas das antigas experiências, fazendo emergir novos localismos. Nesses processos paradoxais de desenraizamento, é possível identificar lutas e tensões econômicas, culturais e políticas — hegemônicas e contra-hegemônicas — no espaço global. (MOREIRA, 2007a, pp.194-195).

Os processos que alteram as identidades, as relações sócio-culturais produzidos ou que estão vinculados ao Mercosul adquirem formas distintas de acordo com a região que impactam. Na área do Mercosul existem diferentes tipos de fronteira seja na dimensão política, econômica, demográfica ou cultural. É interessante destacar que o Uruguai, desde a época colonial, se reconhece como um território de fronteira entre o Brasil e a Argentina. A fronteira binacional contemporânea Rivera-Livramento é denominada como a “fronteira da paz” destaca-se como um dos aspectos para que assim se caracterize, esta fronteira, é a existência de uma integração sócio-cultural espontânea entre as cidades-pares — considerando a singularidade de cada par — ao longo da fronteira.

É sabido, como já foi sublinhado, que os processos de globalização geram, como consequência, um reordenamento do território de fronteira. Como se assentam os interesses hegemônicos no contexto de intensas disputas simbólicas, onde os “jogos de força” dos valores e interesses de grupos sociais procuram se legitimar? Torna-se mister examinar como os atores locais se apropriam dos recursos econômicos e simbólicos, e quais são as estratégias dos poderes extralocais (ações políticas oficiais binacionais e nacionais)?

A noção de poderes assimétricos é aqui voltada para a dinâmica entre os poderes locais e extralocais, bem como para as estruturas e hierarquias dos poderes locais. Entretanto, se diferencia da interpretação que é comumente pensada no contexto do Mercosul, visando diferenciar o poder econômico e político entre as nações que compõem o bloco. Essa noção nos ajuda a perceber como se mobiliza a participação democrática dos agentes de fronteira em relação aos agentes extralocais e, também, procura apreender, neste sentido, as dinâmicas internas entre os agentes do local.

De fato, ocupa um lugar privilegiado, nesta problemática, a ação que envolve a transformação social que se expressa mediante o conceito de desenvolvimento local e nas mudanças das formas de participação da sociedade. A questão do desenvolvimento se vincula, historicamente, ao poder hegemônico e a idéia de “modernização” das áreas do capitalismo periférico. Atualmente, os aportes acadêmicos se voltam por um amplo movimento e a crítica sobre a redefinição de desenvolvimento e passa a investigar as reais possibilidades de transformações mediante as particularidades regionais e locais. Assim, vamos partir do conceito de que o desenvolvimento local se vincula com a

exigência de uma ação participativa, de consenso, para transformar dada realidade dentro de situações marcadas por exclusão e conflitos.

Nesta tese, iremos analisar as políticas públicas de saúde gestadas pelo Comitê Binacional de Saúde entre o par de cidades de Rivera e Santana do Livramento, como uma das formas de participação política. Considerando ainda estas iniciativas como o marco de lutas sociais necessárias para atenuar as demandas e as carências das duas cidades frente ao setor. A proposta constitui-se em um fórum para refletir o desenvolvimento local no que tange os direitos humanos e sociais, através de uma gestão social e participativa e da ação coletiva de âmbito local. O debate do setor de saúde de Rivera e Santana do Livramento envolveu os Estados centrais dos dois países, frente às exigências políticas e jurídicas necessárias a implementação oficial de instrumentos legais que visassem o ajuste de algumas demandas deste setor nesta fronteira. Assim, cumpre-se verificar que a promoção do desenvolvimento também tangencia a idéia de repensar a noção de território mediante as políticas do Mercosul.

Para melhor esclarecer este raciocínio, cito a reflexão de Monica Arroyo (1996) em “Mercosul: discurso de uma nova dimensão do território que encobre antigas falácias”⁵⁶ ao tomar como base de argumentação, em seu artigo, que ao se implementar o Mercosul também se pode falar da criação de um novo território. A autora justifica esta colocação citando três premissas do Tratado de Assunção. A primeira se refere a “livre circulação de bens e serviços e fatores produtivos entre países membros”; este fato amplia o mercado além das fronteiras nacionais. O processo de produção e circulação corresponde a uma nova escala que supera a dimensão do Estado-nação. “Há uma mudança dos limites físicos desses mercados particulares. Há também, uma mudança de fluxo que dão forma ao território” (ARROYO, 1996, p.308). A segunda premissa se relaciona com a fixação de uma tarifa externa comum entre os Estados membros, em relação a terceiros Estados. Por último, a autora destaca a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais que permite pensar em novos limites políticos frutos desta decisão compartilhada.

A principal noção que interessa aqui perceber é que a partir destas colocações, a autora sublinha duas perspectivas distintas para a compreensão do território, em decorrência destas proposições políticas e econômicas de integração. Por um lado, se percebe “uma escala diferente. Uma escala supranacional. Assim a partir da abertura, da abolição das barreiras domésticas, este novo recorte do território coloca-se como uma superação da escala nacional” (ARROYO, 1996, p.308). Entretanto, concomitantemente, é possível detectar a formação de um território fechado em relação aos outros, daí, surge a dimensão regional do Mercosul como perspectiva de análise e percepção do território. Nesta lógica, a relação entre o local e o global nos permite detectar determinados aspectos, em constantes ressignificações, sobre os processos de territorialização nesta

⁵⁶ As “falácias” que a autora se refere sobre a integração regional do Mercosul, entre outras, são as referências comuns aos países membros como se fossem territórios homogêneos e sem desigualdades internas, e que a criação deste mercado e a abolição das barreiras incluiria, de forma espontânea, todas as regiões e todos os habitantes do bloco. Também desenvolve o tema da exclusão de amplos segmentos da sociedade civil das discussões e negociações. Pontuado, neste caso os trabalhadores e suas organizações, que, segundo Arroyo (1996), ao longo do processo, não vem sendo considerados sob nenhum aspecto.

região. Considera-se que esses processos motivam novas conformações do território e suas implicações incidem sobre a territorialidade da fronteira no contexto do Mercosul.

Neves (1996) com base na obra de Milton Santos (1993) “O Espaço do Cidadão” procura estabelecer a relação entre territorialidade local e a estratégia de dominação, qualificando esta última como mais nítida nesta dimensão local já que:

É no lugar vivenciado onde todos os confrontos se explicitam e se individualizam; onde o poder se exercita — ainda que de forma fluida — através das leis orgânicas municipais, dos planos e diretrizes, da captação e distribuição de recursos — através dos sistemas tributários e dos orçamentos, do controle da gestão pública e das ações das empresas que utilizam ou se servem dos “recursos” locais. (NEVES, 1996, p.277).

O autor defende a idéia de que é o local, um dos espaços de mais eficiente resistência perante a atual fragmentação do território. Se inserir nos territórios locais, segundo Neves (1996, p. 277) é “se expor às conseqüências na luta no e pelo poder”. Daí observa-se a complexidade, que se faz latente, no âmbito das disputas internas.

Milton Santos (1996) em “A Natureza do Espaço” na seção “As ações, hoje”, explicita o caráter de resistência à invasão presente na materialidade concreta de cada lugar, chegando mesmo a sugerir que o que define o lugar é exatamente a resistência à invasão. Ficaria muito claro que a técnica produtiva invasora é, no centro decisório, algo abstrato e que o que se concretiza é o resultado singular do conflito desse pensamento técnico idealista e abstrato com as resistências subjetivas locais. Nas palavras do autor:

Cada lugar é o teatro de combinações pouco duráveis, cujo fator de mudança é esse dado global. Cada lugar é, assim, a cada instante, objeto de um processo de desvalorização e revalorização, onde as exigências de natureza global têm um papel fundamental.

Mas os dados propriamente locais não são dissolvidos. A materialidade das coisas e a objetividade da sociedade (a corporeidade dos homens) permitem, metafóricamente, dizer que, em cada lugar, o chamado tempo do mundo convive com outros tempos, desejando dissolvê-los. Isso, porém, apenas é possível parcialmente. A materialidade herdada reage às ações novas. (SANTOS, 1996, pp.179-180).

Um vetor importante na implantação de territórios de dominação hegemônica é o sucesso na normatização e na uniformização. Milton Santos (1996) esclarece que há uma pressão, por exemplo, do mercado financeiro sobre o aparelho jurídico de Estado no sentido de converter em lei obrigatória as normas facilitadoras do seu bom funcionamento. Revela-se, desse modo, uma “normatização mercantil” (SANTOS, 1996, p.229). As normas são, ao mesmo tempo, técnicas e jurídicas, produtoras e punitivas. Entretanto, o autor esclarece sobre o problema da obediência e da resistência às normas, de forma que coloca a existência de uma oposição a absolutização da “obediência”.

A luta ideológica fica bem evidente nesta obra: a conclusão de que “O Lugar — não importa sua dimensão — é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil” (SANTOS, 1996, p.259) tem que ser contraposta a diversos momentos ideológicos: o pós-moderno que tenta negar a atualidade do

fenômeno da região – apesar da “Guerra dos lugares” visível na disputa entre cidades e municípios pelos novos investimentos produtivos, ou por fluxos econômicos, turísticos, por exemplo – e que por sua vez, reflete a “especialização dos lugares”.

A localidade se opõe à globalidade, mas também se confunde com ela. (...) no lugar – um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas físicas e instituições – cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contigüidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade. (SANTOS, 1996, p.258).

Milton Santos marca a retórica como elemento fundamental da ação atual, “O discurso invadiu o cotidiano”, é o discurso do uso, mas também o da sedução. De forma que a própria “força do lugar” vem das ações menos pragmáticas e mais espontâneas, freqüentemente, baseadas em objetos tecnicamente menos modernos e que permitem o “exercício da criatividade” (SANTOS, 1996, pp.226-227).

Com base neste argumento que salienta a “força” e a singularidade do lugar, que “ganha vida” através dos processos implementados pelos atores do local de acordo com suas necessidades e demandas, emergiu a necessidade de apreender e perceber como se mobilizam esses agentes de fronteira. Assim, com a intenção não apenas de identificar as diretrizes de fomento estabelecidas pelos governos centrais de ambos os países, nos próximos capítulos, serão analisadas algumas práticas desenvolvidas pelas localidades de fronteira no âmbito local (comissões e comitês de fronteira⁵⁷, prefeituras, vice-consulados etc.) pontuando, a experiência do Comitê Binacional de Saúde exercitada na fronteira seca entre Rivera e Santana do Livramento, como também as tensões do fenômeno do bilingüismo.

Para a apreensão das elaborações discursivas dos distintos agentes sociais envolvidos com as questões do local, através do método de pesquisa da história oral, consideram-se os discursos dos intelectuais e agentes políticos locais, a partir do modelo proposto por Paul Thompson (1992) voltado para interrogar grupos sociais. Foram assim, realizadas entrevistas com atores que compõem setores estratégicos que se relacionam com o objeto de estudo aqui proposto. As entrevistas são tomadas como base para se identificar nesta área eminentemente híbrida, a estrutura de poder e os impactos gerados nas relações sociais e econômicas da população em estudo. Esta contextualização tornar-se-á fundamental porque são registros de pessoas que oferecem uma visão dos processos

⁵⁷ Neste sentido, podemos citar entre outras, algumas gestões do local que tiveram sua origem na década de 1990: o comitê de intendentes e prefeitos da fronteira binacional Brasil e Uruguai; os grupos de trabalho dos departamentos de fronteira, a exemplo: o projeto voltado para a juventude “Constuyendo Fronteras” do grupo de trabalho Bella Unión- Barra de Cuareim e o projeto “Casa Abierta” que se volta para tratamento relativo às questões de álcool e drogas em Artigas. Na realidade existe uma série de Grupos de Trabalho voltados para a saúde, educação, meio ambiente e saneamento e de cooperação policial e judicial.

de ordem política, econômica e social importante para o entendimento da história do lugar.

Partindo da premissa que a circularidade do discurso é marcada por indivíduos detentores de certa posição e tem como função conservar e produzir discursos que circulem dentro de um espaço determinado e que ao se ocuparem de sua distribuição o fazem seguindo regras estritas que conformam a posse desta distribuição (Foucault, 2007), minha proposta é destacar algumas ações voltadas para o âmbito da integração regional desses dois países membros do Mercosul, inspirados no conceito de solidariedade regional e buscar apreender como os atores do local percebem e reagem a essas proposições.

As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2009, sua maior parte no par de cidades Rivera e Santana do Livramento, exceto com o professor Enrique Mazzei que foi realizada na Universidad de La Republica, em Montevideu e com a geógrafa e pesquisadora Gladys Betancor que apesar de pesquisar estas cidades gêmeas e viver em Rivera, na ocasião, encontrava-se em Montevideu.⁵⁸ Até o momento, a proposta de análise foi definida em termos de exame de conteúdo documental (programas de integração regional fronteiriça, acordos, leis, decretos etc.) com vistas a apreender a concepção das práticas políticas e o reconhecimento discursivo das representações dos setores formuladores destas iniciativas. A partir de agora será realizada uma contextualização histórica e social do par de cidades em estudos.

No terceiro capítulo, serão incorporadas as entrevistas com os atores do local percebidos como detentores de uma prática social produtora de sentido, no contexto do processo de integração regional.

⁵⁸ A relação de entrevistados é composta pelo: Assessor do prefeito de Santana do Livramento, Sr. Robson Cabral; pela Cônsul do Brasil em Rivera, Sr^a Eliana Puglia; a geógrafa e pesquisadora desta fronteira Prof^a. Gladys Bentancor; a bacharel em letras e professora de português do “Centro de Lenguas Extranjeiras” e no “Centro Regional de Profesores” Prof^a. Myriam Beatriz Nuñez Mendiando; a Diretora Departamental de Saúde de Rivera, Sr^a Aida González.

2. A configuração das cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Uruguai.

Não é intenção fazer uma análise exaustiva sobre os fatos históricos ocorridos na região da Banda Oriental em função do interesse da coroa espanhola e portuguesa pela conquista de territórios. Isto implicaria uma investigação profunda sob a perspectiva histórica que não perfaz o objetivo desta pesquisa. Ademais, importantes obras trataram deste período inaugural da história da região do Rio do Prata iniciando-se no século XVI com o processo da conquista e consolidando-se no século XIX com a constituição dos Estados Nacionais.

A finalidade neste tópico é salientar como ocorreu a constituição das cidades Santana do Livramento e Rivera, no século XIX. Isto será analisado no item 2.1 Posteriormente, no item 2.2, apresentaremos os dados da produção econômica atual de Santana do Livramento, para em seguida, ressaltar os marcos significativos que compõem esta conturbação binacional: no início do século XX a instalação do frigorífico Armour em Santana do Livramento, e no final desta centúria, a constituição da rede de free shops em Rivera. Estes distintos fenômenos compõem a história destas cidades, tensionaram as relações entre as cidades-pares e transformaram o panorama econômico e social destas realidades sócio-históricas.

Por ora, importa destacar as características gerais que configuram estas cidades-gêmeas de modo a estabelecer as diferenças no quadro da divisão político-administrativa, uma vez que cada cidade possui um diferencial de poder distinto em relação aos seus respectivos Estados-nacionais.

O Brasil compreende 26 (vinte e seis) Estados, que são constituídos por municípios administrados pelos prefeitos, enquanto o Uruguai possui 19 (dezenove) Departamentos que correspondem aos Estados brasileiros. Neles, os intendentés são as autoridades administrativas, tal como a figura do governador.

A fronteira Brasil-Uruguai abriga seis pares de centros urbanos que se encontram distribuídos de modo homogêneo, em torno de 100 Km de distância uns dos outros. Estes pares de cidades são as cidades-gêmeas, cujo povoamento de um lado encontra o seu correspondente no outro lado da fronteira: Artigas (Uruguai) e Quaraí (Brasil); Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil); Aceguá (Uruguai) e Aceguá (Brasil); Rio Branco (Uruguai) e Jaguarão (Brasil); Chuy (Uruguai) e Chuí (Brasil) e Bella Unión (Uruguai) e Barra do Quaraí (Brasil).⁵⁹

As cidades geminadas encontram-se exatamente no ponto central do limite internacional. No caso da conturbação Rivera e Santana, o limite internacional é representado pela Praça Internacional com obelisco na linha divisória.

⁵⁹ No caso das cidades geminadas Rivera-Santana, Aceguá-Aceguá e Chuí-Chuy existe apenas uma avenida caracterizando a divisa entre os países. Já, Barra do Quaraí-Bella Unión, Jaguarão-Rio Branco, Artigas-Quaraí são ligadas por uma ponte.

Figura 2: Obelisco da Praça Internacional, na “Fronteira da Paz”, cidades de Rivera e Santana do Livramento.



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Rivera_\(Uruguai\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Rivera_(Uruguai)).

As cidades-gêmeas são aglomerações urbanas que se encontram aos pares ao longo do limite internacional e se caracterizam por intensas trocas (comerciais, culturais, econômicas). Cada par de cidades tem suas peculiaridades, pois diferem segundo o grau de interação e peso demográfico que lhe são próprios.

A fronteira Brasil-Uruguai é uma fronteira viva caracterizada pelo contato direto. No entanto, representam pontos de contato entre duas sociedades distintas. Ou seja, convivem numa mesma região, contudo, pertencem a sistemas jurídicos e ordenamentos políticos diversos.

As cidades geminadas, embora vivenciem o mesmo cotidiano e apresentem problemas comuns, possuem uma divisão político-administrativa que corresponde a diferentes escalas em relação a cada unidade nacional. Portanto, em muitos casos, pode haver tratamentos distintos para necessidades similares.

Ambas as cidades se encontram cerca de 500 km equidistantes de Montevideu e de Porto Alegre o que caracteriza um papel diferente, em relação aos sistemas nacionais. Rivera se posiciona bem mais próxima do governo central de seu país o que, naturalmente, garante melhor acesso e agilidade para a tomada de decisões referentes às questões locais. No caso de Santana do Livramento se faz sentir, mais acentuadamente, o efeito da distância do centro decisório do país para a avaliação de propostas em uma estrutura, notadamente, burocrática.

Por outro lado, a proximidade entre países confere a estas conturbações a possibilidade de atuação em redes que não se limitam a esfera local, podendo também estabelecer articulações regionais, nacionais e internacionais. Existe uma relação interregional e internacional de articulação simultânea. A capacidade dessa articulação, entre os vários níveis, decorre do novo papel dos espaços fronteiriços, que adquirem novas funções, onde as cidades-gêmeas funcionam como importantes elos de ligação entre os mercados dos países vizinhos. Dentro deste contexto, a conturbação Rivera e Santana do Livramento é a mais significativa da fronteira Brasil e Uruguai.

A seguir, iremos nos deter sobre a história da formação e as características mais gerais desse par de cidades. Procuraremos evidenciar que, na dimensão urbana, o setor do comércio que se institui como a atividade de maior peso econômico, ali configurada.

2.1. Santana do Livramento e Rivera: origem e formação.

A partir da constituição da Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai, em 1919, foram construídos e instalados, ao longo da extensão limítrofe entre os dois países, mais de 1.170 marcos de fronteira. Delimitou-se primeiramente, a fronteira Brasil-Uruguai pelo Tratado de 1851; pelo Tratado de 1909 e pela Convención del Arroyo San Miguel em 1913 (este com um Ajuste Complementar de 1997) e pelas notas de revisão sobre o Arroio Chuí, em 1972.

Muitas das conturbações, ao longo da fronteira, formaram-se no período de disputa territorial entre as coroas portuguesa e espanhola, principalmente pela ofensiva lusa, possuindo função marcadamente defensiva. Conforme Silva (2009), historicamente, a partir de 1808, com a transferência do príncipe regente, D. João para o Brasil, nesta fronteira ocorreram significativas modificações, em especial para as cidades limítrofes de Santana do Livramento e Rivera.⁶⁰

Em 1822, os moradores do então distrito de Alegrete, imediações do antigo acampamento de São Diogo, buscavam a licença para a edificação de uma capela, onde pudessem congregar-se para os ofícios sacros. Com isso, no ano seguinte um dos sesmeiros, Sr. Antonio José Menesez, doa meia légua quadrada de campo para a edificação dessa capela, razão pela qual é considerado o fundador de Santana do Livramento.⁶¹ Em 1857, Santana do Livramento é elevada à categoria de Vila, desmembrando-se do distrito de Alegrete e, finalmente, em 1876 passou a ser chamada de Cidade.

Segundo Schaffer (1993, p.14-16 *apud* Silva, 2009), Rivera teve sua formação urbana impulsionada, na segunda metade do século XIX, por decisão do governo uruguaio que, estrategicamente, visava estabelecer controle na questão dos limites e destinava marcar a soberania de seu território. Em seguida a política de povoamento e delimitação internacional entre as duas cidades, em 1867, o governo uruguaio autoriza a criação da cidade de Rivera, situada a uma distância de 20 metros de Santana do Livramento.⁶²

De acordo com Sánchez (2002, p.41 *apud* Silva, 2009) a criação da Villa de Ceballos, em 1862, tinha como um dos principais objetivos “orientalizar o norte fronteiriço, no sentido da apropriação do território para o Uruguai”. A localização escolhida para sediar a Villa de Ceballos, atual Rivera, foi considerada estratégica do

⁶⁰ O autor, nesta colocação, usa como referência a obra de Nadir Domingues Mendonça. “O impacto da fronteira sobre a vida das pessoas de uma comunidade – Santana do Livramento/Rivera”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História. Porto Alegre: PUC-RS, 1980.

⁶¹ O relatório Diagnóstico Local de Saúde Sant’ana do Livramento, Porto Alegre, 2007, coloca que, fundada sob a invocação de Nossa Senhora, a padroeira passou a ser Sant’Ana. Quanto a essa mudança não existe nenhum documento oficial. As histórias “deixadas” pelos moradores antigos apontam uma explicação. Relatam, então, que existia uma rica fazendeira, chamada Ana Ilha Vargas, que pela sua influência, conseguiu que a nomeação da povoação que se formava, fosse mudada para Santa Ana. Como o uso já consagrara o nome de Livramento, houve uma junção, passando então a ser oficialmente Sant’Ana do Livramento.

⁶² A urbanização de Rivera surge através de um esquema bem planejado, desde a área mais estratégica a ser construída até o traçado de suas ruas, a localização de suas praças e igreja, tal como planejavam os colonizadores espanhóis (Mendonça, 1980 *apud* Silva, 2009). O povoamento na região se deu sobre a linha da fronteira num ponto em que se projeta um semicírculo entrante no território brasileiro.

ponto de vista político e comercial. Afirma Mendonça (1980 *apud* Silva 2009, p.46): “além da intenção do governo uruguaio em resguardar a soberania e deter o crescimento de Santana do Livramento, a República Oriental do Uruguai tinha a pretensão de terminar com o comércio da mesma, e dominar o comércio da grande zona rio-grandense”.

Santana do Livramento é um dos municípios mais antigos e de maior extensão territorial do Rio Grande do Sul. Foi palco para concentração de forças que operavam nas campanhas do Prata (1826) e na guerra contra Juan Manoel de Rosas (1851/1845), e ainda, cenário de vários combates nas Revoluções Farroupilha (1835/1845) e Federalista (1893/1895).

A historiografia mostra que o povoamento da cidade de Santana do Livramento é resultado de acampamentos militares, onde no século XIX marcaram o início da intensa ocupação fronteiriça e também fizeram parte do projeto português de expansão na direção das terras espanholas. Já a origem do Departamento de Rivera está atravessada por disputas territoriais e domínio de suas terras. O Departamento acabou surgindo para assegurar um espaço uruguaio. Porém, mesmo após esta atitude a maior parte do território uruguaio estava sendo ocupada por muitos brasileiros. Em 1862, quando foi criada a Villa de Ceballos, a região da futura Rivera era uma zona despovoada, sendo considerada como “*el potrero del fondo*” de Sant’Ana do Livramento (Bentancor, 2009).

A autora coloca que as características históricas da formação da área fronteiriça, em ambos os lados da fronteira, assim como sua base econômica de pecuária extensiva, explicam as baixas densidades demográficas e o destino para que as suas cidades se transformem em centros de concentração de atividades do comércio e serviços. De acordo com a geógrafa: “las bajas densidades demográficas contrastan con las altas tasas de urbanización, que son mayores del 90% en los centros urbanos fronterizos del lado brasileiro y también elevados pero más heterogêneos en los del uruguayo, destacándose el de Rivera (85,4%) como el más alto entre los departamentos fronterizos con Brasil”. (Bentancor, 2009, p.56).

Após nos determos, sumariamente, sobre a criação de ambas as cidades interessamos destacar algumas questões do tempo presente.

Rivera, cidade uruguaia localizada no norte do país, limítrofe com a cidade brasileira de Santana do Livramento situada no sul do estado do Rio Grande do Sul, constitui uma curiosa aglomeração binacional, denominada “Fronteira da Paz”, com aproximadamente 190.000 habitantes. De acordo com o Censo de 2004 o departamento de Rivera comporta 64.426 habitantes e tem como principal atividade econômica às lojas destinadas ao “free-shop”. Este comércio é voltado, principalmente, ao público brasileiro, tornando Rivera um destino popular para a compra de produtos importados em moeda americana. Destaca-se também, a existência de um cassino, situado em uma das avenidas por onde corre a fronteira entre os dois países. No interior do departamento, predomina a criação de gado e a florestação.

Santana do Livramento distante 488 km da capital Porto Alegre e a 483 km de Montevideu possui uma população estimada em de 97.488 habitantes conforme o Censo de 2005 (IBGE). Já na contagem do Censo de 2009, o município apresenta 84.079 habitantes.⁶³ Possui uma área de 6.950,37 km² que integra a Região da Fronteira Oeste do

⁶³ Nota-se que de acordo com o censo realizado em 2000, Livramento apresentou um dos maiores índices de evasão populacional em todo estado, em números absolutos, perdeu quase 7 mil pessoas, naquela ocasião o número de habitantes correspondia a 90.849 habitantes.

Rio Grande do Sul. Sua economia baseia-se no comércio, na agricultura, na pecuária e na vinicultura destacando-se na pecuária (bovinos e ovinos), além da produção de arroz e soja e, mais recentemente, ampliando a produção frutífera com destaque para a vinicultura. O município de Santana do Livramento é uma cidade que nasceu em meio às guerrilhas e disputa pela conquista do próprio território.

O Departamento de Rivera situa-se no nordeste do Uruguai limitando-se ao norte com o Brasil, ao sul com o departamento de Tacuarembó, ao leste com Cerro Largo e ao oeste com Artigas e Salto. O setor primário de Rivera (pecuária, agricultura, sicultura e mineração) reúne 20,3% da população economicamente ativa; o setor secundário (indústria manufatureira, construção e eletricidade, gás e água) ocupa 18,2% do PEA. Já o setor comercial configura 61,2% do PEA. O setor terciário, principalmente o comercial, é um dos mais importantes e existe um comércio formal e informal. No setor informal existe a prática do contrabando e da venda de produtos por ambulantes de produtos oriundos do Paraguai e da zona franca de Manaus. Distinguimos, assim, o que vem a ser o grande contrabando e o “contrabando formiga”. (Sánchez, 2002, p.35).

Santana encontra-se situada a sudoeste do Estado do Rio Grande do Sul, limita-se com o município de Dom Pedrito, Quaraí, Rosário do Sul e Uruguai, as atividades comerciais e serviços ocupam 58% do PEA. Dentro do setor primário, a pecuária é a atividade principal ocupando 90% das terras. A atividade industrial encontra-se pouco desenvolvida e se vincula basicamente ao gênero de produtos alimentícios. (Sánchez, 2002, p.36).

Como pudemos observar, as características gerais em ambas cidades são similares: um fraco desenvolvimento do setor industrial, predominância da pecuária, atividade que ocupa grande parte das terras e a atividade terciária é consolidada como de maior importância.

“Fronteira da paz”, “a mais irmã de todas as fronteiras”, “portão de entrada para o Rio Grande do Sul”, “coração do Cone Sul”, são denominações deste cotidiano fronteiriço. Separadas apenas por um grande parque e uma avenida, os intercâmbios sociais, culturais e comerciais fluem, naturalmente, como se as duas cidades se fundissem formando um único povo, e uma localidade fronteiriça.

Atualmente, Santana do Livramento é conhecida por formar uma cidade irmã com Rivera. Neste contexto, em termos sociais e culturais, esta fronteira é porosa, marcada por intercâmbios, gerando redes de parentesco, amizade e relações de trabalho. Desta forma, a cultura de fronteira, é marcada pela convivência integrada entre esses dois povos. Um símbolo dessa convivência, é a chamada Praça Internacional; única praça binacional do mundo, que foi inaugurada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial.

A Lei nº 12.095 de 19 de novembro de 2009 declarou Santana do Livramento cidade símbolo da integração brasileira com os países membros do Mercosul. Conforme o Art. 2º desta lei “O Poder Executivo promoverá ampla divulgação desta Lei, inclusive no âmbito do Mercosul, da Organização dos Estados Americanos – OEA e de demais organizações intergovernamentais afetadas”.

Figura 3: Avenida que separa as cidades de Rivera e Santana do Livramento.



Fonte: Arquivo digital cedido pelo Comitê Binacional de Salud de Rivera em 2009.
Intitulado: Comitê Binacional de Saúde, Santana do Livramento e Rivera.

Podemos concluir que a titulação de Cidade Símbolo da integração regional aferida a Santana do Livramento corresponde, em grande parte, ao alto nível de integração existente entre as duas cidades, amplamente reconhecida por todos os setores. Isto se deve, à peculiaridade desta cidade, junto com a uruguaia Rivera, constituir-se como um agrupamento humano e geográfico contínuos.

A fronteira seca permite o ir e vir, de brasileiros e uruguaiois, a permanente participação nos eventos sociais e culturais interpaíses e a formação de famílias nos dois países. O comércio e a solidariedade humana presente nos mostra que com o advento do Mercosul consolidou-se a integração já há tanto tempo experimentada, divulgada e informalmente vivenciada. Desde os tempos missioneiros é como se não houvesse fronteiras para o homem do Pampa. Integração essa traduzida também na música e na literatura, como afirma o argentino Dante Ramon, em sua obra musical “Orelhano” *não se pede passaporte, nestes caminhos do Pampa*. Em determinada perspectiva, somos inspirados a aferir a este lócus, a região do pampa, a base do cidadão fronteiriço.

2.2. Santana do Livramento: sociedade, economia e o frigorífico Armour

Neste momento, o objetivo é apresentar o período recente da história econômica e social do município de Santana do Livramento. Os dados apresentados são oficiais e foram coletados a partir do seguinte documento: Diagnóstico Local de Saúde Sant’ana do Livramento, Porto Alegre, 2007.⁶⁴ Em complemento aos dados oficiais expostos, são apresentados, de forma breve, os resultados de diagnóstico realizado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Assuntos Fundiários de Santana do Livramento, e oriundos do mesmo documento. Na apresentação a seguir estarei utilizando categorias

⁶⁴ Responsáveis pelo Projeto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Escola de Administração. O Projeto SIS FRONTEIRAS – Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras – foi instituído pela Diretoria de Investimentos e Projetos Estratégicos da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde do Brasil no ano de 2005. No período de 22 a 27 de abril de 2007, os pesquisadores da UFRGS realizaram a pesquisa de campo do Projeto SIS FRONTEIRAS, na cidade de Santana do Livramento.

analíticas como: setor primário, secundário, serviços, agricultura, indústria tais como são utilizadas no documento.

Historicamente, Santana do Livramento é distinguida por abrigar grandes propriedades rurais voltadas para a pecuária extensiva e a criação de ovinos. A partir da década de 1970, inicia-se a atividade do plantio de arroz, trigo e uva.

Como lembra Bentancor (2009), é indiscutível que as economias de fronteira sofrem com as influências das políticas econômicas empreendidas pelas políticas nacionais.

“En el caso específico del área fronteriza investigada, la relación económica vivida por las ciudades de Rivera y Livramento pasó por varios ciclos, con mayores influencias de un lado o de outro hasta las décadas de 60-70 en que ocurriría el fuerte desarrollo industrial, que fuera denominado “milagro brasileño” a partir do cual esa economía fronteriza pendular, iniciaria um ciclo unidireccional, favorable al comercio santanense” (BENTANCOR 2009, p.80).

Entretanto, nas décadas seguintes, a cadeia produtiva de Santana do Livramento sofreu profundas alterações. A década de 1990 foi caracterizada pelo fenômeno da reestruturação produtiva regional, que ocorreu devido aos ajustes impostos pelo mercado, com uma competitividade sem antecedentes no contexto da economia regional. Foi necessário reduzir cultivos como os do arroz e da soja e dos rebanhos bovinos e ovinos.⁶⁵

No contexto deste processo, que desarticulou a cadeia produtiva regional, os grandes pecuaristas foram capazes de se adaptar e investir em uma pecuária mais moderna, em cabanhas.⁶⁶ Também, puderam inovar no escoamento de seus produtos, diversificando a comercialização através da venda de reprodutores e matrizes para outras regiões pecuaristas do Rio Grande do Sul e do Brasil. Por outro lado, aos pequenos e médios proprietários de terras grassam sérios problemas econômicos.

Uma alternativa encontrada pelos proprietários afetados pela abertura do mercado brasileiro foi a venda de terras para os governos federal e estadual para a instalação de assentamentos rurais. Conforme o relatório aqui analisado, os projetos de assentamento no Rio Grande do Sul vêm sendo implantados principalmente na Fronteira Oeste e Campanha. Como principal justificativa para essa escolha, ressaltam-se os valores mais baixos das propriedades existentes nestes municípios, que possuem maiores vazios demográficos.⁶⁷ O impacto dos assentamentos rurais na dinâmica econômica se caracteriza por uma agricultura com baixo dinamismo, afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária, etc. Comparado com o Estado, à participação da agropecuária na economia é mais expressiva. Os setores de serviços também possuem participação superior na economia municipal. Na Agropecuária a

⁶⁵ A criação de ovinos destinada à produção de lã vem decrescendo. Conforme os dados do relatório a explicação, dada por Chelotti (2005) é que produção de lã desestruturou-se em meados da década de 1980, com a substituição da lã animal pela sintética, tornando-se pouco atrativa economicamente. Soma-se ainda o fato de que no Brasil não há um grande mercado consumidor para carne de ovinos, assim, a criação destes animais não é estimulada.

⁶⁶ Cabanha é a denominação geralmente usada no interior do Sul do Brasil para propriedade rural de médio ou grande porte destinada à criação de animais (gado, cavalo, cabras, ovelhas).

⁶⁷ Conforme dados do INCRA (2007), existem no município 29 assentamentos em uma área de 26.257,59 ha (corresponde aproximadamente 3% da área total do município), nos quais estão instaladas 958 famílias.

criação de maior destaque é a de bovinos, seguida pela ovinocultura, situação típica na região de fronteira sul do Rio Grande do Sul.

Os dados apontam que entre 2003 e 2005 ocorreu uma diminuição do número de suínos e de aves, o que não corresponde a uma perda da importância de tais criações no contexto local.⁶⁸ Além da pecuária de corte, a criação animal possibilita a produção de lã, leite⁶⁹, mel e ovos. Ao comparar a quantidade de produção do ano de 2001, com a do ano de 2005, somente a de mel de abelha apresentou crescimento. Todas as demais produções diminuíram.

Na década de 1970, também ocorreu a expansão da agricultura moderna, inclusive para as áreas de pecuária extensiva. Em Livramento foram inseridos cultivos, principalmente de arroz irrigado, da soja e de uvas viníferas (para produção de vinhos de variedade).⁷⁰

A cultura permanente tem destaque no cultivo de uva e a sua produção no período entre 2001 e 2005. A lavoura de uva foi a mais rentável no período, o que caracteriza o município como o maior produtor de vinho da campanha gaúcha. Em decorrência deste empreendimento, empresas da serra gaúcha (principal região produtora de uvas do país), estão adquirindo uvas cultivadas no município e instalando filiais na região de Santana do Livramento e em municípios próximos, como Bagé e Pinheiro Machado.

Perpassa a idéia, no relatório analisado, que a retomada do crescimento da pecuária e a introdução de alternativas econômicas mais intensivas e lucrativas e o aumento de agricultores familiares, nos anos vindouros, irá dinamizar a economia do município e criar condições para a promoção do desenvolvimento rural. No entanto, por ora, os indicadores sociais e de desenvolvimento mostram que a taxa de desemprego no município é alta, atinge mais de 20% da população economicamente ativa.⁷¹ O Índice de Gini, aplicado à distribuição de renda, estimado no ano 2000 em Livramento foi de 0,61, mesmo valor calculado para o ano de 1991, o que representa a manutenção de uma alta concentração de renda.⁷²

Dados oficiais da Prefeitura registram que todas as localidades têm acesso à rede elétrica. As categorias de consumidores industriais e comerciais apresentaram redução no ano de 2005, se comparado com os anos anteriores. Tal registro é coerente devido às

⁶⁸Tais produções são fontes de subsistência, principalmente, das economias agrícolas familiares.

⁶⁹ Cerca de 90% da produção de leite do município está concentrada em propriedades entre 10 e 100 hectares. O que caracteriza agricultores e pecuaristas familiares e assentados da reforma agrária, avaliados em 2.052 famílias. Essa atividade, no entanto, configura para o município a geração de renda e emprego. Em relação à média do Estado, a produtividade deste setor em Livramento é baixa.

⁷⁰ A agricultura de Livramento comporta culturas permanentes e temporárias. Com o surgimento de programas de incentivo à fruticultura na metade sul nos anos 2000, surgiu uma nova conjuntura no que se refere a culturas permanentes no município, com a plantação de pêssego, pêra e a laranja.

⁷¹ A taxa de pobres e miseráveis no ano 2000 foi calculada em 26,5%, valor superior ao mensurado no Rio Grande do Sul, que foi de 19,7% (PNUD, 2003).

⁷² O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade a 1, quando a desigualdade é máxima (PNUD, 2003). Conforme o (PNUD, 2003), esse índice se aproxima ao do Rio Grande do Sul que no ano 2000 foi de 0,59 (PNUD, 2003). Segundo este mesmo estudo, a concentração de renda dos 20% mais ricos diminuiu entre 1991 e 2000, porém o mesmo aconteceu com os 40% mais pobres, daí a explicação para a conservação do patamar do índice. A concentração de renda e concentração de terra decorre da existência, em Santana do Livramento, de propriedades rurais de maior porte (mais de 100 ha). Essa concentração é superior aos percentuais mensurados no Estado, situação típica da fronteira com o Uruguai, onde a base econômica centra-se na pecuária extensiva e agricultura desenvolvidas em latifúndios.

dificuldades dos comerciantes santanenses em concorrerem com o comércio de Rivera, que como veremos no item 2.3, encontra-se dinamizado devido à existência dos free-shops.

Na realidade, os dados oficiais e pareceres do documento analisado demonstram a dependência de que o município de Santana do Livramento tem das transferências de recursos de outras esferas de governo.⁷³ Livramento não possui indústrias de grande porte instaladas, o que resulta em uma grande importância da agropecuária e do setor de serviços na economia local. Percebe-se redução significativa sobre o setor da indústria e dos serviços privados, que podem ter como causas principais à situação cambial desfavorável ao comércio e serviços em relação ao lado uruguaio da fronteira, Rivera.

Atualmente, Santana do Livramento atravessa uma grave crise econômica que vem se acelerando desde o fechamento do Frigorífico Armour ocorrido na década de 1990, que pode se dizer era o motor da economia santanense. O Frigorífico Armour era uma indústria de grande porte, que dinamizava a economia do município. Percebe-se que com o fim das operações do Frigorífico, que muitos outros setores se ressentiram com a desaceleração econômica no comércio local desestimulando, assim, o estabelecimento de outras indústrias e comércios na cidade. A falta de perspectiva de trabalho na sociedade local faz com que um contingente de trabalhadores procure na capital ou em outras cidades, condições de trabalho e renda.

Situação bem distinta viveu este município quando da industrialização da carne iniciada em 1904, com a instalação de uma charqueada em Livramento. Esta charqueada foi constituída por capital uruguaio e comprada em 1917 pela companhia Armour de Chicago. Esta atividade fez com que a região vivesse um período de apogeu. Sobre este empreendimento, nos deteremos a seguir.

Santana do Livramento, ao longo dos anos, teve sua economia voltada para a agropecuária, sobretudo para a pecuária extensiva, com o predomínio de grandes latifúndios, voltados para a criação de gado bovino e ovino. O primeiro significou a matéria prima essencial para o movimento da economia do município, sendo o grande fortalecedor das estâncias que abasteciam as charqueadas dos outros municípios, já que o estabelecimento de charqueadas dentro do município de Santana do Livramento se dará tardiamente, no início do século XX.

Até a construção de estabelecimentos de abate em Santana do Livramento, o município se limitava à criação de animais para a reprodução e engorda destinado ao mercado externo de “venda do gado em pé”. As características eram de uma pecuária arcaica; os métodos da criação realizada em grandes extensões eram rudimentares. Na realidade, nas primeiras décadas daquele século, já não condiziam com as inovações de produção que começam a se voltar para as exigências do mercado capitalista.

O funcionamento de charqueadas em Santana do Livramento é recente, se comparado aos demais municípios que desempenhavam tal função. É só no ano de 1903, que os industriais Pedro Irigoyen e Francisco Anaya, uruguaios vindos de Montevideu, estabeleceram-se na cidade de Livramento que, em 1911, já tinha quatro grandes charqueadas constituindo-se no maior centro de abate do Rio Grande do Sul cuja liderança, neste Estado, era do município de Bagé (Albornoz, 2000, p.76). Irigoyen e Anaya aproveitaram-se da conjuntura de problemas políticos no Uruguai para instalarem-

⁷³ A receita de transferência intergovernamental representou, entre 2004 e 2006, mais de 86% da receita da Prefeitura.

se no Brasil, pois este país possuía o maior mercado para o charque seguido apenas de Cuba.

Irigoyen e Anaya consolidaram a charqueada Livramento em 1904, estabelecendo um complexo industrial que, além da preparação do charque, produzia velas e sabão. Sobre a constituição dos capitais deste empreendimento, Raúl Jacob (s/d)⁷⁴ coloca que não se trata de exportação de capitais, mas de simples empresas que por seu primitivismo e debilidade se nacionalizam, de fato, ao se estabelecerem. Para este autor, o saladeiro uruguaio no Brasil não desempenhou o papel colonizador, porque não “orientalizou” a indústria do Rio Grande do Sul, ao contrário, os saladeiros uruguaio se “abrasileiraram”.

O início do século XX marca o aparecimento dos grandes frigoríficos de capital estrangeiro. A região que compreende o norte do Uruguai e a campanha do Rio Grande do Sul era tida como promissora para investimentos lucrativos neste setor. Pois ali, havia um grande atrativo: a existência de estâncias produtoras de matéria prima para servir aos interesses destes investidores.

A história da implantação dos frigoríficos no Brasil remete ao controle dos Estados Unidos, desde 1890, através da lei antitruste, este país fez com que as grandes empresas do ramo da carne congelada como a Swift, a Armour, Wilson, Morris e Cudahy viessem a se instalar na América Latina visando este mercado em expansão. Junto com o capital inglês e a facilidade do transporte marítimo característico dos britânicos, os assim denominados “cinco grandes de Chicago”, que haviam formado um grande truste, em 1917, já tinha seis frigoríficos no Brasil, sendo dois em São Paulo e quatro no Rio Grande do Sul.

O Frigorífico Armour comprou a charqueada Livramento, de Irigoyen e Anaya que haviam vislumbrado a possibilidade de estabelecer um frigorífico estrangeiro em Santana do Livramento, com capital uruguaio. Porém, coube aos norte-americanos realizar este empreendimento onde se efetivou um grande complexo industrial com a instalação do frigorífico em 27 de fevereiro de 1917. Tratava-se de uma empresa com capital norte-americano com sede em Chicago. Esse ano corresponde ao período em que a Europa está envolvida na Primeira Guerra Mundial. Este fato contribuiu para o avanço do “truste da carne” na região⁷⁵, e a dinamização da exportação de carnes e derivados em conserva para a Europa que, naquele momento, tinha suas indústrias concentradas nos esforços de guerra.

Este contexto mais amplo possibilitou a entrada de indústrias do setor no Brasil. A valorização da carne contribuiu para um maior controle dos rebanhos, inovando e transformando o sistema de criar gado típico do Rio Grande do Sul. As melhorias dos rebanhos atendiam as exigências dos padrões de exportação, com a melhoria das condições de transporte do gado, aos poucos, vai se extinguindo as tropas a pé e a liberação da mão de obra dos tropeiros, substituída agora pelos vagões da linha férrea. O Armour vai possuir um terminal ferroviário, numa ligação com o ramal Livramento – Cacequi “da Viação Férrea do Rio Grande do Sul” (PIMENTEL, 1943, p.219).

A prosperidade vivenciada em Santana do Livramento, naquela conjuntura, esteve associada à implantação da companhia Armour no contexto da Primeira Guerra Mundial

⁷⁴ Raúl Jacob. “Saladeros de la frontera”, PHES - Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR (Montevideo, Uruguay), s/d.

⁷⁵ Conforme Ramos (2009), assim deu-se o estabelecimento de indústrias de carnes e derivados, como a Swift, Armour, Wilson, Morris e Cudahy que foram chamados nos Estados Unidos de o “truste da carne”.

e se estendeu até o final da Segunda Guerra, em 1945. Esse momento é importante para a indústria da carne, já que o frigorífico exportava em grande escala para todo o mundo e, principalmente, para os locais de conflito. Na região da campanha, os negócios prosperavam, enquanto o mundo assistia a dois conflitos mundiais, intercalados, por uma crise financeira de grandes proporções.

A bem da verdade, não é possível se referir sobre a vida econômica de Santana do Livramento, durante o século XX, sem considerar a importância do Frigorífico Armour e da rede dos negócios da carne.

A instalação deste empreendimento, não significou para a população da cidade, apenas um estabelecimento econômico de porte. O Frigorífico dinamizou a vida social daquela comunidade. Estabeleceu um grande complexo social e, em seu entorno, foi se constituindo uma sociedade que começou a prosperar e a viver em função do Armour. Na área da instalação do frigorífico foram construídos: o clube social, um campo de golf, uma quadra de tênis e um campo de futebol. Também havia a casa dos funcionários solteiros que tinha aproximadamente duzentos cômodos e as casas dos funcionários de alto escalão, cedidas aos funcionários conforme sua hierarquia (Pimentel, 1943, p.218 *apud* Ramos, 2009).

As acomodações desse complexo, em grande parte, eram destinadas aos funcionários de “capotes brancos”, apenas uma ínfima parte se destinava ao contingente de operários. Estes, em sua maioria, eram contratados na época da safra quando aumentava a demanda por carnes frigorificadas, após esse período, vinha a temporada denominada de safra seca que acarretava na dispensa da maioria destes trabalhadores.

Os funcionários temporariamente desocupados podiam usufruir o campo de futebol, inclusive, conformando o time de futebol do Armour. Esta convivência representava a aceitação e proporcionava a socialização destes funcionários dentro das dependências da empresa.

O local de moradia destes operários era o local “do outro lado da cerca”, (Albornoz, 200, p.150). Lá, construía “casas de lata” em local cedido pela empresa. Estas casas eram assim denominadas por serem forradas com refugo de latas oriundas da fábrica deste produto que operava dentro das dependências do frigorífico. Esses refugos eram vendidos aos operários que, com eles, forravam as casas de madeira para se protegerem das baixas temperaturas do inverno da fronteira.⁷⁶

Não há dúvida que a companhia Armour representava para Santana do Livramento a mais importante indústria do município; sua instalação deu um novo impulso na economia local e também impulsionou o desenvolvimento da vizinha cidade de Rivera, movimentando todo o comércio da região, empregando grande número de funcionários, colocando-se, também, como a principal fonte de receita dos cofres municipais, pois seus impostos correspondiam a 50% da arrecadação do município. A instalação deste empreendimento em Santana do Livramento modificou os modelos antigos de produção pecuária e do charque e também impulsionou a vida urbana ao criar uma classe operária assalariada.

⁷⁶ Conforme Ramos (2009), assim, o sol esquentava a casa durante o dia e a forração de lata contribuía para a conservação de temperatura durante a noite. Ainda hoje, é possível observar essa prática nos locais limítrofes às dependências do Armour.

A decadência do Frigorífico Armour no final da década de 1940, no pós-guerra mundial, se completa com o fechamento definitivo no início da década de 1990, quando a empresa, em concordata, é vendida para o Grupo Bordon.⁷⁷

Inicia-se uma nova fase na história de Santana do Livramento que, com a instalação do frigorífico, viveu um apogeu tornando-se um dos principais entrepostos comerciais dos produtos da pecuária. Valendo-se da proximidade com a cidade de Rivera, para o escoamento de sua produção pelo porto de Montevideu, ambas as cidades aproveitaram o auge daquele ciclo econômico sem se darem conta que as bases desta prosperidade dependiam da conjuntura dos mercados externos. Destaca-se ainda que o Frigorífico Armour era constituído por acionistas norte-americanos desconhecidos a quem só interessava o lucro, a manutenção de um empreendimento bem sucedido. Malgrado o empreendimento, podiam aplicar seu capital em outros lugares mais lucrativos.

Como vimos anteriormente, Santana do Livramento não conseguiu recuperar o apogeu econômico de outrora. A produção de carne continua sendo importante, mas só os grandes proprietários conseguiram se adaptar aos ditames da reestruturação produtiva regional imposta desde a década de 1990. Atualmente, esta cidade sofre com uma crise de desemprego e retração econômica.

Considerando o par de cidades Santana do Livramento e Rivera, cumpre verificar como vem ocorrendo a transformação no setor comercial, já que ambas estão inseridas num mesmo processo de integração regional.

É fato que uma particularidade da relação entre estas cidades se dá por sua vocação comercial, que abarca também o contrabando, que é facilitado pela existência de uma fronteira seca.

La fundación de Rivera fue muy bien recibida por su par fronteriza y contraria con su apoyo incondicional, ya que representaba la oportunidad de acceder a un abanico de mercaderías extranjeras que en función de los aranceles aduaneros de Uruguay, mucho más bajos que los brasileños, ponía a su alcance y a través de ella a otras poblaciones al interior de Estado de Río Grande del Sur, productos con hasta un 50% menos de arancel. Más de un siglo después las excepciones arancelarias siguen siendo elementos del desarrollo comercial (a través del Sistema de Free Shops). (BENTANCOR 2009, p.81).

Devemos considerar que a rede ferroviária do comércio da carne teve também um efeito potencializador no interior do espaço uruguaio, desde Rivera até Montevideu acarretando na movimentação do porto da capital uruguaia. Ocorre um processo de dinamização relativo ao deslocamento populacional, ao fluxo da importação como também, no fluxo de mercadorias importadas de Montevideu a Rivera, com alcance ao comércio de Santana do Livramento e mesmo do Rio Grande do Sul. Essa dimensão mercantil internacionalizada e consolidada ao longo de um século, conforme mostra a autora na citação acima, se configura hoje na rede de free shops.

Como veremos a seguir, o desenvolvimento atual em Rivera se dá por meio do estabelecimento de uma rede de free shops dentro dos padrões contemporâneos dos

⁷⁷ Antes deste processo, a empresa já havia se associado a Swift desde 1972, quando houve a fusão entre elas formando a empresa Swift-Armour S.A. Indústria e Comércio.

mercados globalizados, já no final do século XX. Trataremos deste assunto no próximo item.

2.3. Rivera e a formação da rede de free shops.

Atualmente, o setor primário de Rivera se assemelha ao da cidade vizinha, Santana do Livramento, tem como suas principais atividades desenvolvidas a criação extensiva de gado de corte, com algumas criações de gado de leite, a agricultura, a sicultura e a mineração. O desenvolvimento industrial é escasso e somente se destacam as agroindústrias (leite e tabaco), as florestais (ao norte do departamento) e atividades vinculadas à mineração (Minas de Corales) com a extração de ouro.

A principal atividade econômica da cidade de Rivera é o comércio. As lojas destinadas ao *duty free*, voltadas ao público brasileiro, tornam Rivera um destino conhecido para a aquisição, em dólar, de produtos importados. Com a queda da cotação da moeda americana, sobretudo no contexto da crise financeira de 2008, aparelhos podem ser comprados por preços reduzidos se comparados aos seus similares no Brasil. Em consequência, mesmo antes desta crise, havia um fluxo intenso de mercadorias, um comércio formal e informal de difícil controle, que havia se consolidado no processo secular, anteriormente descrito.

Os free shops são estabelecimentos comerciais criados na década de 1980 com isenção de impostos. Estão presentes em diversos pontos da fronteira uruguaia, sendo um estímulo à empresa turística.

Como veremos a seguir, — a partir de fontes oriunda de artigos de autoridades santanenses que se encontram na íntegra no portal “A fronteira da paz”⁷⁸ — a idéia inicial para a instituição dos free shops previa um maior benefício para a cidade brasileira.

O advogado Renato de Mello Levy conta, em artigo de sua autoria na coluna do jornal *Fronteira da Paz*⁷⁹, que em 1980 o contador uruguaio Gustavo Cola Cancela afirmou que Rivera só poderia se desenvolver, caso o governo do Uruguai criasse uma zona de desenvolvimento turístico regional, instituindo a alíquota zero para o imposto de importação dos produtos que fossem comercializados na cidade.

Em junho de 1985, o governo brasileiro divulgou a visita que o então presidente José Sarney faria ao Uruguai no dia 12 de agosto do mesmo ano. Levy, neste mesmo artigo esclarece que na ocasião, era secretário da Associação Comercial e Industrial de Livramento e levantou a idéia de que a visita presidencial deveria começar pelo território desta fronteira, para que ficasse materializada a união de fato que existe entre as comunidades. Relata o secretário que ele e o presidente da ACIL, Orestes Rosa Ilha, mantiveram contato com o jornalista santanense Antônio Britto, que trabalhava em Brasília, para que intercedesse junto ao Itamaraty a fim de concretizar a idéia. O jornalista Britto, segundo o relato de Levy, conseguiu que a diplomacia brasileira e a uruguaia aceitassem realizar uma audiência com a presença dos presidentes destes países

⁷⁸ Sobre a instituição dos free shops foi utilizado como fonte o portal oficial da fronteira da Paz. O portal existe desde 1998. A Rádio Fronteira On-line está no ar desde 2008. São projetos idealizados, desenvolvidos e mantidos por Julio Reinecken, que também é o jornalista responsável pelos mesmos. O objetivo do www.fronteiradapaz.com.br é divulgar Rivera/Livramento integrando, pessoas afins. Os artigos selecionados para essa explanação, contém a argumentação de atores locais diretamente envolvidos com o assunto, e foram acessados em 2011.

⁷⁹ Renato de Mello Levy, “A Criação das Lojas Free Shop”, artigo disponível em: <http://www.fronteiradapaz.com.br/coluna>. Sessão colunas. s/d. Acesso em 2011.

e os representantes das Associações Comerciais das duas cidades fronteiriças, a fim de que ambas as Associações levassem as suas reivindicações, em parceria. “Rivera queria a instituição de uma zona comercial isenta de tributos de importação para a cidade e nós pretendíamos a extensão para Santana do Livramento da exportação em moeda nacional, como ocorria em Foz do Iguaçu e Corumbá, além de uma sub-comissão permanente para examinar as questões fronteiriças”⁸⁰, comenta o advogado neste artigo.

Quebrando o protocolo das visitas presidenciais, os dois presidentes receberam os representantes da Fronteira e, a partir das reivindicações assinadas pelos presidentes e secretários das duas entidades do comércio, o governo uruguaio passou a estudar a criação das lojas free-shop em Rivera.⁸¹

Em outro artigo, na coluna do “fronteira da paz” intitulado “O Free Shop de Rivera”⁸² o Sr. Renato Levy conta que nos últimos meses de 1985 “estive em Rivera o ministro de Relações Exteriores do Uruguai, Contador Enrique Iglesias, acompanhado do Contador Ariel Davrieux e de outros dois assessores, quando solicitaram uma reunião privada com a diretoria da Associação Comercial e Industrial de Livramento (ACIL)”. Segundo Levy, devido à crise que assolava Rivera, e a inflação brasileira que vinha num crescendo na primeira metade daquela década, o conjunto fronteiriço vivia um período de forte retração econômica.

A reunião aconteceu nas dependências do Hotel Cassino, em Rivera e conta Levy: “ocupe a posição em frente ao ministro, pois deveria ser o interlocutor e responder os questionamentos que nos fosse feito em nome da diretoria da entidade santanense”⁸³. O ministro questionou sobre a posição dos empresários de Santana na hipótese do governo uruguaio conceder a alíquota zero sobre os produtos importados, como queriam os riverenses. E o advogado admitiu “que não havia unanimidade entre os associados da entidade, porém era preciso entender que qualquer benefício que propiciasse o retorno de um movimento econômico a Rivera respingaria os seus benefícios também em Santana, porque todo o dinheiro que circula em uma das comunidades, passa para a outra como se fôssemos vasos comunicantes. Portanto, a posição da diretoria da ACIL era de apoio à reivindicação de sua congênere riverense. Era isto o que o ministro queria ouvir”.⁸⁴

Ainda conforme Levy, em 23 de abril de 1986, o presidente do Uruguai Júlio Maria Sanguinetti declarou que assinara um Decreto contemplando o comércio das cidades de Rivera e Chuy com a possibilidade de vender para turistas estrangeiros de passagem pelo território uruguaio, mercadorias importadas, isentas de pagamentos de tributos aduaneiros. Em 24 de abril, a assessoria de imprensa do Palácio Libertad em Montevideu (Casa de Governo) divulgou o texto de Decreto n.º 222/986, cujo Art. 1º dizia: “Exonerase a los bienes e mercaderias importados para su enajenación en las ciudades de Rivera e Chuy el pago de la Tasa Global Arancelaria incluso el recargo mínimo de 10% establecido por el Decreto n° 125/977 de 2 de marzo de 1977 y el recargo adicional de 5% establecido por el Decreto N° 234/985 de 13 de junio de 1985”⁸⁵.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² Renato de Mello Levy, “O Free Shop de Rivera” artigo disponível em:

<http://www.fronteiradapaz.com.br/coluna>. Sessão colunas. 25/10/2007. Acesso em 2011.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Idem.

As novas lojas seriam os free-shops; os empresários passaram a se preocupar com a lista de mercadorias que poderiam ser vendidas isentas da tributação referida no Decreto nº 222. Durante meses foi negociada a lista definitiva dos produtos, que iriam ser comercializados⁸⁶ e segundo o Sr. Levy “quando parecia tudo certo, o governo brasileiro solicitou que fosse vedada a venda de armas e produtos de informática pelo novo regime fiscal uruguaio, haja vista que ainda vigorava no Brasil a lei de reserva de mercado deste último item”⁸⁷.

É claro que nos 20 anos de funcionamento dos free-shops de Rivera, eles sofreram todas as influências positivas e negativas das políticas econômicas dos dois países. Houve momentos de efervescência, como ocorreu no ano de 2007, em decorrência do câmbio favorável que valoriza a moeda brasileira, o real. Houve também momentos de muita apreensão dos empresários riverenses, quando a política econômica brasileira tornava o câmbio prejudicial para as compras no Exterior. Esta espécie de crise sazonal fechou algumas lojas por algum tempo e outras desistiram definitivamente do empreendimento.

“Espera-se que os bons ventos continuem soprando sobre esta fronteira, pois o que é bom para uma cidade, sempre possibilita que sobre algo para a outra”.⁸⁸ Com esta última frase o advogado finda o artigo, entretanto, como veremos, este prognóstico positivo não é compartilhado por todos os setores empresariais de Santana do Livramento.

Neste mesmo jornal “Fronteira da Paz” o Sr. Henrique Bachio, que foi presidente do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) de Santana do Livramento, escreveu artigo intitulado “A rota turística da falácia”.⁸⁹ Bachio procura demonstrar como o setor do turismo de Santana do Livramento poderia ser explorado de forma mais eficiente. “A Fronteira pode mais, muito mais no que se refere a turismo receptivo, explorando áreas como a ambiental, em trilhas, tours, passeios, caminhadas, cavalgadas; pode explorar a culinária típica, entre outros aspectos, no meio rural e urbano”.⁹⁰ E adverte que devido à falta de projetos turísticos mais consistentes, para os visitantes, o comércio turístico relacionado aos free shops se mantém como o atrativo fundamental: “continuarão sendo recebidos em Livramento pelos vendedores de DVD’s piratas no Parque Internacional. Lamento perceber que os compristas – arautos de um dólar barato para enriquecer cada vez mais os free shops continuarão sem saber o que Santana tem”⁹¹.

⁸⁶ Entre os produtos mais vendidos, estão ar-condicionados e eletroeletrônicos, como TV’s LCD e máquinas fotográficas digitais, perfumes e cosméticos.

⁸⁷ Renato de Mello Levy, “O Free Shop de Rivera” artigo disponível em: <http://www.frenteiradapaz.com.br/coluna>. Sessão colunas. 25/10/2007. Acesso em 2011.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Henrique Bachio, “A rota turística da falácia” artigo disponível em: <http://www.frenteiradapaz.com.br/coluna>. 28/05/2010. Acesso em 2011.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

3. O impacto dos free shops no comércio santanense e a reação brasileira

De acordo com o Diagnóstico Local de Saúde Sant'ana do Livramento⁹², os registros da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Santana do Livramento, mostram que o intenso movimento de turistas de compras na fronteira gera movimentação e aumento no fluxo de pessoas, mas não incide sobre o volume de vendas nas lojas santanenses. Particularmente, registram queda nos índices de vendas os estabelecimentos que concorrem diretamente com os *free shops* existentes em Rivera, que constituem na atualidade o maior centro de compras da fronteira com 78 lojas que empregam diretamente 650 funcionários. Conforme dados da CDL, essa circunstância é responsável pelo afluxo mensal de mais de 50.000 pessoas que, através de turismo de compras, deixam de inserir na economia brasileira cerca de 25 milhões de dólares por ano.⁹³

Por outro lado, dados contidos no relatório citado no item anterior⁹⁴ mostram que em Rivera existe oferta de empregos em função do seu comércio e pela existência de uma próspera Zona Franca. Sua economia cresce mais de 8% ao ano. Livramento sofre com a falta de dinheiro circulante, com o comércio com fraco movimento e sem a instalação de indústrias, causando, como consequência, o desemprego que, como já vimos, atinge cerca de 20% da população economicamente ativa. Segundo o mesmo documento, é estimado que ocorra uma redução continuada de vendas, por mês, em torno de 8%, enquanto que o nível de novos investimentos comerciais não chega a 10% do faturamento da grande maioria das empresas.

De acordo com o mesmo relatório⁹⁵, em Santana do Livramento o setor hoteleiro, o gastronômico e demais setores de serviços (postos de combustíveis, transportes, oficinas mecânicas e borracharias) são beneficiados pelo grande fluxo de turistas. Tais atividades geram arrecadação, tributos e movimentação financeira. Os demais setores da indústria e do comércio santanense estão conseguindo se manter através da redução da margem de lucro e da facilitação do pagamento a prazo. Porém, outro segmento que igualmente tem apresentado crescimento é o comércio informal próximo aos locais de circulação dos turistas.

O centro de Santana do Livramento apresenta a atividade comercial denominada “exportação via balcão”, a venda de produtos isentas de impostos. No entanto, diferentemente dos free shops a origem é nacional e não é cobrado em dólar. Nem tem o “requisite” dos free shops estabelecidos em Rivera.

Outra atividade comercial característica de Livramento é uma concentração chamada localmente de “lojinhas de turco”, estabelecida, na Avenida dos Andradas no centro desta

⁹² Diagnóstico Local de Saúde Sant'ana do Livramento, Porto Alegre, 2007.

⁹³ O limite de compras em Rivera é de US\$ 300 por pessoa. Compras acima desse valor devem ser declaradas na Receita Federal para pagamento do imposto de importação correspondente para que o produto possa entrar legalmente no Brasil. Inclui-se, entre esses produtos, também mercadorias importadas do Brasil com alíquota zero, que são vendidos no Uruguai a preços mais baratos do que no Brasil.

⁹⁴ Jornal A Platea online. 11 jun. 2007. <http://srv3.vexpressa.com.br/edições/2007/junho/manchete>. *Apud* Diagnóstico Local de Saúde Sant'ana do Livramento, Porto Alegre, 2007.

⁹⁵ Diagnóstico Local de Saúde Sant'ana do Livramento, Porto Alegre, 2007.

cidade. As condições desiguais entre os dois centros comerciais, Rivera e Santana, foi assim comentada na pesquisa de Sánchez (2002) intitulada “Uma fronteira inevitável. Um estudo sobre as cidades de fronteira Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica”:

Trata-se de numerosas tendas, que vendem em sua maioria roupa. A mercadoria invade a rua (...). Tudo é acompanhado de música, já que a iluminação pública de Andradas se acrescentam auto-falantes que funcionam durante o dia todo.

Para o brasileiro, e em grande parte também para o uruguaio, o centro de Livramento é *turco* se transformando, por causa da ocupação física e comercial dos turcos, em “*tierra de nadie*”, “*aquí só tem lojinha de turco*”, “*tudo bagacero, coisas penduradas*”. A esta situação se devem as populares expressões que dizem que Rivera “*tem cheiro de free shop*” enquanto Livramento “*tem cheiro de turco*” (Sánchez. 2002, p.50).

Segundo a pesquisa de Sanchez (2002), a instalação dos free shops é um projeto feito para outra clientela que não são os moradores de Santana e de Rivera, ou seja, é voltado exclusivamente para os turistas. As impressões resultantes desta pesquisa mostram que ocorre um ressentimento por parte da população local, porque toda atenção é voltada para os turistas, o que provoca a sensação de antipatia e desagrado, é algo imposto ali.

Por outro lado, um fator determinante no desenvolvimento das cidades fronteiriças uruguaias que abrigam free shops é o conseqüente estímulo ao setor de comércio em geral e serviços como bancos, hotéis e restaurantes, que acompanham a empresa do comércio turístico.

Em 2007, ocorreu em Aceguá o Segundo seminário de Políticas de Integración de Frontera⁹⁶. Segundo a publicação oriunda deste Seminário tanto Aceguá do lado brasileiro quanto sua homônima do lado uruguaio, são cidades carentes que tem uma população bastante reduzida. Ao falar sobre a questão desta fronteira, neste encontro, o representante de Aceguá (Uruguai)⁹⁷ disse que as populações de ambas as cidades não superam o patamar de 3.000 habitantes. Citou ainda, a falta de trabalho ali existente e como solução apontou a seguinte perspectiva: “[...] en este momento se abre otra alternativa, que no será la solución ideal pero que la comunidad de Aceguá ve con muchas esperanzas, que es la apertura del free shop. Recientemente, el poder ejecutivo firmó el decreto por el cual Aceguá va a contar con este régimen de comercio y, la gente aspira a tener trabajo. Esperemos que así sea”.

No prosseguimento das discussões aparece um fator tão importante para a localidade quanto a própria instalação dos free shops: a efetivação de algumas instituições de comércios e serviços que são indispensáveis por girarem em torno da circulação de pessoas que dinamizam estas atividades. Neste sentido, o já citado representante esclarece: “[...] a región de Aceguá y las zonas circundantes suman una

⁹⁶ Segundo Seminário de Políticas de Integración de Frontera (2007): “Espacio Diverso y Complejo”, Rivera –Uruguai. Ministerio de Desarrollo Social. (Mides) Uruguai.

⁹⁷ Cf. Edil Departamental de Aceguá-Uruguai; Sr. Telvio Pinheiro. Publicação: Memoria do Segundo Seminário de Políticas de Integración de Frontera (2007): “Espacio Diverso y Complejo”, Rivera –Uruguai. Ministerio de Desarrollo Social. (Mides) Uruguai, p.24.

población que debe superar los 6.000 habitantes. Toda la región debe trasladarse más de sesenta kilómetros por cualquier transacción que deba hacer”.⁹⁸

Essa posição também é reiterada na fala de outra representante da localidade que lamenta a inexistência de postos de gasolina no lado uruguaio, somente em Aceguá do Brasil, prossegue esclarecendo que, tampouco, existem hotéis no lado uruguaio e se preocupa ausência de serviços nesta cidade mediante a entrada de brasileiros para as compras.⁹⁹

Nota-se que grande parte dos Departamentos fronteiriços uruguaiois, se beneficiam das vantagens oferecidas pela economia de fronteira, apresentando empregabilidade, principalmente, no setor comercial. A saber, no par de cidades gêmeas Chuí (Brasil)-Chuy (Uruguai), o lado brasileiro apresenta-se estagnado, com vários estabelecimentos fechados, enquanto no lado uruguaio é configurado um grande dinamismo no setor comercial. O prefeito da cidade de Chuí informou que nos últimos anos cerca de 80% dos estabelecimentos comerciais se transferiram para o Chuy uruguaio.¹⁰⁰

É possível observar que a fronteira Brasil-Uruguai passa por um momento de expressivo dinamismo. Como atualmente o real encontra-se valorizado em relação ao peso uruguaio, há um crescimento do setor comercial nas cidades uruguaias junto ao limite, aproveitando o forte movimento do turismo de compras. Em contrapartida, as cidades irmanadas do lado brasileiro apresentam déficits econômicos e a conseqüente evasão populacional.

Essa situação de perda relativa de poder do lado brasileiro, presente nas cidades brasileiras na zona fronteira parece estar configurando uma reação brasileira. A partir de agora serão apresentadas as linhas de ação propostas na busca de solução para os problemas que assolam os municípios fronteiriços brasileiros, a partir da reunião da Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI) da Assembléia Legislativa que ocorreu em novembro de 2010.

O dinamismo econômico dos municípios fronteiriços transpõe as fronteiras político-administrativas. São cidades que se complementam além do território nacional. Em razão da distância dos centros decisórios, os municípios da região de fronteira têm uma dinâmica econômica própria no setor terciário (comércio e serviços). No Diagnóstico Local de Saúde Sant’ana do Livramento (2007) ficou demonstrado que estando isoladas dos seus respectivos governos nacionais, as cidades nas áreas de fronteira desenvolveram “estratégias de sobrevivência”, criando complementaridades, independente das macrodecisões nacionais, pela via dos fluxos de pessoas, bens e serviços, de modo a aproveitar vantagens econômicas, em geral geradas pela diferença de câmbio e pelo dinamismo modernizante dos free shops do lado uruguaio.

O comércio estabelecido é impactado diretamente pelas variações cambiais e determinações legislativas de cada país, em especial nas “cidades-gêmeas” localizadas na fronteira Brasil-Uruguai.

⁹⁸ Idem, p.24.

⁹⁹ Representante de Aceguá-Uruguai; Sra. Gianna Canina. Pinheiro. Publicação: Memoria do Segundo Seminário de Políticas de Integración de Frontera (2007): “Espacio Diverso y Complejo”, Rivera –Uruguai. Ministerio de Desarrollo Social. (Mides) Uruguai, p. 25.

¹⁰⁰ Encontro da Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI) da Assembléia Legislativa em novembro de 2010.

Como estamos demonstrando, a situação de conturbação entre Santana do Livramento e Rivera viabiliza uma forte interação econômica entre as duas localidades. Uma economia pendular é grande característica da região. E, nos últimos anos, a fronteira se tornou uma via de mão única desfavorável para uma camada significativa de comerciantes brasileiros. Sendo estes, testemunhas de um progressivo esvaziamento das suas atividades devido a uma concorrência comercial desigual exercida pelo comércio nos estabelecimentos free shops em Rivera. Por outro lado, a cidade uruguaia é favorecida pelo real valorizado diante do dólar, e contando com um regime fiscal atraente comercializa produtos importados, com preços competitivos, que atraem os compradores brasileiros, estes últimos, os consumidores do free shops, também são favorecidos.

Apesar da forte aproximação social e cultural dos municípios situados na fronteira do Brasil com o Uruguai, atualmente, na área econômica, há um grande desequilíbrio devido à impossibilidade da instalação de free shops no lado brasileiro.

A Associação Comercial e Industrial de Livramento (ACIL), destaca que existe, no momento, uma desigualdade entre as cidades de fronteira devido às atividades dos free shops que transformaram as realidades econômicas dessas cidades. A situação atual implica enorme fluxo de brasileiros até o Uruguai, movimentando recursos no exterior e perda de receitas no Brasil. O tema interessa particularmente as cidades de Santana do Livramento, Jaguarão e Chuí que vem sentindo diretamente as consequências desta situação. Há uma área de livre comércio na cidade ao lado, que reduz em muito a competitividade das lojas brasileiras. Soma-se o fato de que não são apenas os turistas que fazem compras na cidades uruguaias, mas as populações das cidades pares brasileiras, também. De acordo com representantes da ACIL, desde 2008, intensificaram-se as ações de entidades comerciais e políticas em favor da instalação de free shops no Brasil.¹⁰¹

A Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI) da Assembléia Legislativa em novembro de 2010, realizou audiência pública para debater o comércio entre os países do Mercosul, principalmente, a possibilidade de instalação de lojas francas (free shops) nas cidades brasileiras de fronteira. A Comissão foi presidida pelo então deputado estadual Paulo Azeredo (PDT)¹⁰², que comentou: “Os municípios de fronteira são considerados cidades irmãs, mas não são tratados como tal”, e pediu urgência na aprovação de uma norma que permita a implantação de free shops no Brasil.¹⁰³

A instalação desse empreendimento nas cidades brasileiras de fronteira está estabelecida em Projeto de Lei¹⁰⁴ (Anexo I : Documento IV) que prevê a criação de free shops nas fronteiras brasileiras servidas por rodovias federais. A intenção é proporcionar desenvolvimento econômico e turístico para a região fronteira gaúcha e a geração de emprego e renda. Conforme seu artigo Art. 1º “Fica autorizada a instalação de Lojas

¹⁰¹ Dados atribuídos à Receita Federal indicavam que os brasileiros gastaram nos free shops das cidades vizinhas, em 2009, cerca de R\$ 1 bilhão. Na ocasião, também foi citado o exemplo de Santana do Livramento que, nos últimos 15 anos, perdeu cerca de 400 empresas de médio e grande porte, provocando desemprego para cerca de 10 mil pessoas.

¹⁰² Participaram da Comissão os prefeitos de Jaguarão, Claudio Martins, e do Chuí, Hamilton Lima. estavam presentes vereadores, empresários e dirigentes lojistas de Jaguarão, Livramento, Aceguá e Quaraí.

¹⁰³ O debate encontra-se na íntegra no site <http://www.clesio.net/cn/index.php/noticias>, acessado em 2011.

¹⁰⁴ Projeto de Lei nº 6316/2009, do deputado federal Marco Maia (PT), em tramitação na Câmara Federal, e no projeto substitutivo do então deputado federal Ibsen Pinheiro (PMDB).

Francas - Free Shopping na área terrestre de pontos de Fronteira alfandegados da zona primária”.

O projeto permite que estabelecimentos brasileiros credenciados recebam o mesmo tratamento tributário dos seus congêneres instalados nos países vizinhos. Conforme relato da Comissão, “estas áreas podem ser caracterizadas como economias regionais atualmente isoladas dos centros dinâmicos e de decisão nacionais e com potencial de desenvolvimento reprimido por esta situação”. O comércio tipo ‘free shop’ é responsável pelo extraordinário desenvolvimento urbano das cidades uruguaias, paraguaias e argentinas de fronteira em função da geração de novos empregos que promoveu ao longo do tempo.

O projeto, autoriza a instalação de lojas francas nas áreas urbanas dos municípios localizados na linha de fronteira do território nacional com o Uruguai, Paraguai e Argentina. Tal ação de política de fronteira é considerada prioritária para estancar o empobrecimento e êxodo populacional dessas regiões. No projeto seriam beneficiadas as cidades de Quaraí, Santana do Livramento, Aceguá, Jaguarão, Chuí (fronteira com Uruguai), Uruguaiana (fronteira com Argentina) e Foz do Iguaçu (fronteira com Paraguai).

O membro da comissão, deputado Frederico Antunes (PP), lembra que a criação das áreas de fronteira deveu-se, originalmente, à ocupação de território, para garantir essas áreas. “Hoje, isto está se perdendo, a população destas cidades está indo embora por falta de opções de emprego e renda”, resumiu. “É preciso diversificar a economia, criar políticas amplas e não ficar dependente de ciclos de desenvolvimento, que duram pouco”, alertou.

O deputado federal Marco Maia (PT), explica que não há um prazo para a aprovação do texto, pois depende da tramitação pela Câmara dos Deputados.¹⁰⁵ No entanto, o projeto cumpriu seu primeiro passo e foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Maia detalha que, além dos estrangeiros, a ideia é de que os brasileiros que transitarem pelas rodovias que levam às cidades que tenham zona franca também possam adquirir mercadorias no seu próprio País. Segundo o Art. 2º deste projeto de lei: “Na faixa de fronteira do território nacional, servida por Rodovia Federal, poderão ser instalados pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeira, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira”.

A análise até aqui desenvolvida procurou demonstrar a nova configuração do espaço fronteiriço Livramento- Rivera no contexto das globalizações contemporâneas, a “abertura dos mercados” e da configuração do Mercosul. A apresentação da questão fronteiriça das cidades pares nos permitiu observar que a região de fronteira entre Brasil e Uruguai passa por significativas transformações sócio-econômicas, com mudanças nas tradicionais formas de interações entre as cidades fronteiriças. Estas questões tensionam a problemática da cidadania fronteiriça e a ocorrência de uma integração específica que visa facilitar o cotidiano da população destas cidades, como o caso do Documento

¹⁰⁵ O Projeto de lei 6316/2009 foi apresentado em plenário na data de 28 de outubro de 2009. A última ação ocorreu em 7 de abril de 2011 e encontra-se no seguinte estágio: “Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) - Parecer do Relator, Dep. Renato Molling (PP-RS), pela aprovação deste, e da Emenda 1/2010 da CDEIC, com substitutivo”. Fonte: www.camara.gov.br. Acessado em abril de 2011.

Especial de Cidadão Fronteiriço. Sendo ainda possível perceber, que a integração de ambas as cidades se sustenta no intercâmbio sócio-cultural e na inserção no mercado de trabalho de pessoas de ambas as nacionalidades. Não obstante, muitos setores clamam pelo fortalecimento real do Mercosul, como veremos nas falas dos atores locais no próximo capítulo. Portanto, é preciso saber se a formação do Mercosul vem se inserindo, ativamente, nos espaços das redes comerciais ou acentuando, ainda mais, a sua situação marginal.

Entre outras, estas são algumas tensões oriundas da promoção de medidas que se voltam para as cidades de fronteira na busca soluções conjuntas para problemas comuns. A fim de apurarmos, na dimensão local, como são percebidas as temáticas que foram até aqui apresentadas, a seguir, iremos nos deter nas entrevistas realizadas no par de cidades Rivera-Livramento, buscando apresentar e elucidar tais tensões sociais. Ressalta-se que estas entrevistas foram realizadas em 2009 com atores sociais envolvidos na esfera político-administrativa e com intelectuais de renome no campo da pesquisa acadêmica sobre as questões que envolvem a fronteira destas cidades geminadas.

CAPÍTULO III

O MERCOSUL E A FRONTEIRA RIVERA E SANTANA DO LIVRAMENTO: UMA ABORDAGEM COMPLEXA DA LOCALIDADE FRONTEIRIÇA.

1. Perspectivas sobre o Mercosul e o processo de integração cultural

Neste capítulo, o objetivo é abordar questões que, mediante o Mercosul, tensionam a fronteira entre Rivera-Livramento. Serão abordadas as dimensões da cultura, economia e política, vivenciadas naquela fronteira. Neste sentido, a opção metodológica elegeu, em ambos os lados da fronteira, informantes que estabelecem uma relação com instituições políticas, ou seja, que estão cotidianamente relacionados com as práticas do local.

Como já foi dito, um representante da prefeitura de Santana e do vice-consulado do Brasil em Rivera serão os fios condutores para que pensemos essas cidades, e esta fronteira em relação ao Mercosul. Soma-se o parecer de acadêmicos e pesquisadores. Suas colocações são importantes na medida em que mediam o debate, pois através do investimento em pesquisas são detentores de uma perspectiva ampliada, não somente sobre a fronteira, como também, sobre os ditames atuais que a vem ressignificando.

Nossos informantes não foram numerosos, no entanto, foi possível estabelecer um diálogo aberto o que proporcionou um importante conhecimento sobre o lugar e sua população, bem como a percepção de como estes atores locais articulam as políticas sociais a partir da política de integração do Mercosul voltadas para essa fronteira.

Variados temas foram abordados: as características de famílias binacionais; a previdência social e integração; os “doble chapa”¹⁰⁶ e a vivência do cotidiano; a economia do local; os poderes locais e o Mercosul e suas organizações etc. Entretanto, a tônica em que se inicia este capítulo se dá em torno de questões de identidade e integração.

O Sr. Robson Cabral é Assessor do Prefeito e Secretário do Meio Ambiente de Santana do Livramento e foi entrevistado na sede da prefeitura do município brasileiro. Foi a mim indicado para que realizasse essa entrevista não só por possuir dados e informações relevantes sobre a gestão da prefeitura, como também, por ser detentor de conhecimentos significativos sobre a história do lugar. Nas primeiras colocações em sua fala, nos conta sobre a lei que elege Santana do Livramento cidade símbolo da integração brasileira pelos países do Mercosul. Assim, nos conta:

Santana do Livramento foi declarada cidade símbolo da integração brasileira pelos países membros do Mercosul. Nós éramos já declarados por uma lei estadual por um deputado que é aqui de Rosário; ele criou a cidade símbolo da integração do Mercosul. Lei estadual. E agora tem a lei federal, mas a nomenclatura não é a mesma. É maior a nomenclatura. Essas duas leis estão em vigor, e a gente usa na nossa documentação oficial que vai servir também para dar mais respaldo quando for pedir recursos federais, internacionais, fazer convênios, nos qualifica, dá esse selo de qualidade. Claro que a qualidade tem que ser feita com as pessoas que estão aqui mas... Tem também essa questão da secularidade, das cidades gêmeas, são poucas as cidades gêmeas no Brasil que tem essa fronteira seca. Tem cidades gêmeas, mas, tem uma ponte que separa, tem o rio Uruguai que corta no meio, como o caso aqui das cidades de fronteira com a Argentina.

¹⁰⁶ Essa expressão é comumente cunhada na fronteira. Sua origem deu-se entre os anos de 1960 e 1970, quando os carros podiam ter duas placas, brasileira e uruguaia. A partir de então, o “doble chapas” da fronteira é o fronteiro que tem as duas nacionalidades.

No Uruguai até Quaraí é fronteira com o rio. O rio Uruguai vem até a ponta de Livramento. Depois nós temos 180 Km de fronteira seca. Nosso município tem sete mil km². (Robson Cabral, assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

No capítulo anterior havíamos comentado sobre a Lei nº 12.095 de 2009 que estabelece essa qualidade à cidade, ou seja, cidade símbolo da integração brasileira pelos países membros do Mercosul. No entanto, neste momento, podemos agregar a essa condição o uso da nomenclatura como forma de obtenção de respaldo institucional para a promoção de diversos agenciamentos (acordos, convênios, obtenção de recursos etc.).

Essa condição aferida a Livramento, evidentemente, tem suas bases no forte nível de integração que existe com a cidade uruguaia. De maneira geral, pode-se dizer que o estabelecimento de acordos de cooperação entre atores da localidade fronteiriça tende a ser facilitado por esta característica. Sistemáticamente, literaturas sobre o tema ressaltam a existência de profundos laços culturais e históricos entre as diferentes localidades.

Do ponto de vista da questão regional, quando incorporada à identidade gaúcha, conforma-se o que passa a se denominar “pampa”. Nessa área de contatos culturais surge uma unidade regional dada pelo clima, economia e pela identidade cultural. A campanha gaúcha passa a ser um espaço simbólico de identidade cultural.

A discussão de territórios sobrepostos é aqui relevante, já que o pampa integra três países (Argentina, Brasil e Uruguai) e forma uma unidade de território cultural comum, uma identidade singular.

Outro entrevistado foi o professor Enrique Mazzei que integra o Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais da Universidad de la Republica Del Uruguay, em Montevideu, onde foi realizada a entrevista. O Professor Mazzei é um pesquisador sobre o tema da fronteira, uruguaio, nascido em outra localidade fronteiriça daquela aqui analisada. Durante a entrevista, comentou sobre um projeto que em breve irá desenvolver, por ora, denominado “Unidade de Estudos da Fronteira”. O projeto será realizado nos departamentos de fronteira com o Brasil: Rivera e Cerro Largo. Contudo, ao fim desta pesquisa, não foi possível verificar a implantação do referido projeto.

Ao falar sobre a identidade cultural do gaúcho ou *gaucho* de fronteira, Mazzei comenta que as pessoas da fronteira “*rechaçam a gente externa*” e esclarece que a riqueza cultural do gaúcho da fronteira tem a ver com a autonomia e, repele, por exemplo, pesquisas que colocam questões pré-concebidas. Pois, regra geral, para o entrevistado, essa população é marcada por um forte conservadorismo: “*são muito conservadores, culturalmente, os valores da coisa rural, o gaúcho como um reforço cultural, o tradicionalismo. Em definitivo eles não estão abertos a mudanças*”. Ao se referir a esta resistência a mudança o professor traduz o pensamento dos gaúchos ou *gauchos* fronteiriços, em linhas gerais: “*Temos isso, estamos contentes, não queremos nenhuma mudança*”. E esclarece: “*Quando eu digo mudança não é uma mudança por si, é olhar a realidade e ver que a realidade não está demandando mudanças*”.

Esse tema foi também destacado na fala do assessor do prefeito de Santana do Livramento, neste momento, se posicionando como nascido na faixa de fronteira, criado no Rio Grande do Sul e morador de Santana do Livramento. Considera-se portador das identidades culturais de um cidadão de fronteira. Assim, nos conta como adquiriu os hábitos do “gaúcho da fronteira” pois, existe, segundo seu relato, uma diferença entre os

“gaúchos” brasileiros que são impressas pela condição, nativista (na faixa de fronteira), ou tradicionalista (ao norte do estado do Estado do Rio Grande do Sul).

Uma questão de fronteira do gaúcho aqui é mais vinculada ao folclore nativista. O sul é mais nativista. O norte do Estado é mais tradicionalista. O Rio Grande do Sul ele tem o tradicionalismo. Tradicionalismo é a figura do exército. Tú lembra a história do Rio Grande do Sul com Bento Gonçalves?¹⁰⁷ Quando eles assumem a questão do gaúcho, o papel do gaúcho, eles tem o que? A tradição gaúcha através de toda uma influência militar. Esse é o tradicionalismo. Tem regras, se você sai da regra, se a bombacha não é de uma forma, se é mais colada, já está fora! Então esse é o tradicionalismo. Mais vinculado à cultura militar mesmo. É um tradicionalismo militarizado que tem regras e hierarquias. E aqui na fronteira, nem tanto. Aqui já é mais nativista. O que é o nativismo? É o *gaúcho* que também tem as influências do índio charrua¹⁰⁸ que eram os primeiros moradores do nosso solo, então a cultura aqui já é diferenciada é um gaúcho diferente do gaúcho de lá. O gaúcho do norte é diferente do gaúcho da metade sul. (Robson Cabral, Assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

Prossegue comentando que os hábitos culturais também são objetos de distinções tais como: *“a forma das músicas, a forma de assar o churrasco, aqui tú assa no couro, tú assa no fogo de chão, lá não, na churrasqueira. Aqui é uma questão mais vinculada ao nativismo. Já o gaúcho de lá não”*. Diante destas características o entrevistado qualifica o gaúcho da metade sul do Rio Grande do Sul como: *“mais parecidos com os gaúchos do Uruguai e da Argentina”*. O assessor comenta a vinculação entre o nativismo e a criação de circuitos culturais na fronteira, como, por exemplo, o festival de música nativa: *“Existe toda uma sinergia de cunho cultural, hábitos, gastronomia gíria, que estão vinculadas ao nativismo. É um gaúcho um pouquinho mais acastelhanado. E eu assim me considero, no sentido de que vou me adaptando, vou interagindo e vou pegando os hábitos”*.

A idéia de duas cidades, de países distintos, que se configuram como uma só cidade é citada pelo Sr. Cabral ao falar da integração, de fato, ali existente. Frisa a ocorrência de casamentos entre as duas nacionalidades e os “doble chapa”. Enfim, a integração cultural e familiar. O assessor conta também da existência de uma zona de livre comércio “espontânea” exercida pelos moradores: *“As pessoas montam as suas casas com a madeira de Rivera. Existe uma zona de livre comércio entre as duas cidades. Mas claro, existe a fiscalização da receita, mas existe uma relação comercial de*

¹⁰⁷ Bento Gonçalves da Silva (1788-1847) militar e revolucionário brasileiro, um dos líderes da Revolução Farroupilha, pela independência da província do Rio Grande do Sul do Império do Brasil.

¹⁰⁸ Os índios charruas habitaram uma região que se estendia pelo: Rio Grande do Sul (Brasil), Entre Rios e parte de Corrientes (Argentina) e quase todo o Uruguai, pertenciam à raça pampeana. No fim do século XVIII e início do XIX, espanhóis e portugueses ocuparam em definitivo o território indígena; proliferaram as estâncias de criação de gado, as cidades se fixaram e cresceram em número e a população indígena é empurrada para o interior. Não tendo desenvolvido nenhum sistema econômico produtivo e não aceitando o modo de vida dos colonizadores; empregaram-se com o branco no mercado clandestino de couros, nos conflitos de fronteira e como peões de estâncias. Foram exterminados em 1831 e 1832 devido a atos praticados por forças governamentais uruguaias contra índios pampeanos. Kern (1997).

facilidade entre as cidades, na realidade, é uma cidade. Ela acaba sendo uma cidade só de cerca de 200 mil habitantes. É um aglomerado urbano e uma linha divisória”.

Outro exemplo de integração que cita é a mão de obra brasileira no comércio de Rivera e enfatiza a grande quantidade de brasileiros trabalhando nos “free shops”: *“tem um monte de brasileiro trabalhando no free shop. E aqui é o portunhol, a gíria do Uruguai vira gíria do lado brasileiro, é uma confusão”.* Diante de alguns dos mais variados exemplos possíveis de uma vivência integrada, construída ao longo do tempo na região, o assessor nos dá mostra de fissuras e resistências nesta relação: *“Os uruguaios dizem pra nós que eles tem uma dívida conosco, o cônsul é que disse isso, o Brasil em todas as repartições públicas vai ver a bandeira do Uruguai e lá do lado uruguaio em todas as repartições públicas tu não vê a bandeira brasileira”.*

Se foi possível atestar a proximidade do gaúcho, mais ao sul do Rio Grande do sul, como aquele identificado com o argentino e o uruguaio, diferenciando-se das características do tradicionalismo do gaúcho mais ao norte do estado brasileiro, a evidência agora mostra o posicionamento do montevideano se distinguindo daquela população ao norte do seu país. Impressão esta constatada pela declaração do mesmo informante: *“Montevidéu é o norte do Uruguai com características européias. É totalmente diferente de Rivera. Rivera tem até um estigma, que as mulheres de Rivera são mais parecidas com as brasileiras. É o machismo que está ali naquele formalismo conservador, dizem que a mulher riveirense é mais abasileirada”.* E constata que os moradores de Montevidéu: *“não costumam muito vir de Montevidéu para Rivera. E, quando viajam vão para Porto Alegre, Santa Catarina. É um outro perfil mesmo”.*

O estigma ressaltado nesta fala de fato ocorre, como relatado em tese¹⁰⁹ e constatado em meu trabalho de campo e pela minha vivência na cidade de Montevidéu. Para o montevideano, o riverense reúne uma série de atributos que afetam diretamente a questão da identidade nacional e as regras mais gerais estabelecidas. Entre esses atributos, por exemplo, fazem uso de uma fala “abrasileirada” e não tem lealdade com o idioma espanhol. Ainda, compram em Santana, fazem contrabando, enfim, maculam a imagem do país.

Existe no Uruguai uma percepção do brasileiro como sensuais, alegres, “exagerados”, patriotas, menos cultos e menos tradicionais. Estes fatores se contrapõem à forma com o uruguaio se percebe: são “distintos”, tem maior nível cultural e são formais, como também, mais tradicionais e menos patriotas e alegres do que os brasileiros.

Talvez, estes fatores que denotam um certo distanciamento das capitais do Rio Grande do Sul e Montevidéu com essa região de fronteira, imprima uma sinergia que fortaleça, ainda mais, a forte integração existente entre as duas cidades.

A cônsul brasileira Eliana Puglia, exerce função na cidade de Rivera. Reside na cidade, e por operacionalizar questões consulares relativas àquele cotidiano, se torna detentora de um conhecimento singular daquela realidade. Sobre a forte integração social existente neste par de cidades, reitera em entrevista, o argumento de que: *“Principalmente nesta fronteira se fala muito em dois países e uma só cidade. Então este conceito de não ter fronteiras aqui é muito vivo na cabeça das pessoas; isso aqui é muito diferente das outras fronteiras mesmo do Uruguai, e eu posso te dizer porque trabalhei*

¹⁰⁹ Ver tese “Uma fronteira inevitável. Um estudo sobre as cidades de fronteira Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. (Sánchez, 2002, p.35).

em algumas outras fronteiras”. Enfatiza uma prática comum que fortalece ainda mais a integração entre as famílias com os dois países:

Há uma integração de famílias, então aqui as famílias... por exemplo, o pai é uruguaio e a mãe é brasileira, um filho vai estudar em Porto Alegre, o outro vai para Santa Maria e o outro vai para Montevideú. Neste caso, não estou te falando das classes C e D, mas das classes B e A. Então as famílias são completamente integradas. Elas se integram e vêem as duas cidades como uma cidade só. Este conceito de integração, já existia naturalmente. (Eliana Puglia, cônsul em Rivera-Entrevista).

Comenta também: *“O atual intendente de Rivera costuma dizer que o Mercosul nasceu aqui, que isso aqui é o verdadeiro Mercosul”*. Esta percepção nos mostra que a região já integrada culturalmente pode ser considerada, informalmente, o berço do processo integratório do Mercosul. Para a efetivação do Projeto de Integração de Fronteira e identificar as ações de integração de fronteira desenvolvidas nos governos locais e regionais do Mercosul, a cônsul destaca: *“O que existe aqui e realmente é a solução... mas, muitas coisas que estão acontecendo no Mercosul tão vindo a reboque do que está acontecendo na fronteira. Só que os acordos são feitos na capital e a gente tem que ajustar na prática porque na prática a coisa é um pouco diferente”*.

Estas colocações referentes às “coisas que estão acontecendo no Mercosul estão vindo a reboque” expressa a idéia de que esta fronteira interna do Mercosul protagoniza prioridades para ações coordenadas, que precisam se “ajustar na prática”. São interpretações recorrentes nas falas dos representantes dos poderes locais e mesmo na literatura sobre o tema. No primeiro caso, se articulam com o fato de Rivera-Livramento ser objeto principal de ações de cooperação entre Brasil e Uruguai, por se caracterizar como uma fronteira “espontânea do tipo estrutural”. É assim considerada por suas características históricas, densidade populacional e interação cultural, entre outros fatores. No segundo caso, a necessidade de “ajustar na prática” se relaciona com um sentimento de “isolamento” frente aos “acordos feitos na capital”, mas vivenciados cotidianamente pelas localidades fronteiriças.

Para melhor esclarecer esta última consideração, nota-se que é comum perceber que independentemente do “lugar” de onde falam os atores, a questão da “distância” é uma constante. Assim, seja através do discurso da cônsul, representante de um poder do Brasil instituído em território uruguaio — voltado, em grande medida, para a execução de trâmites legais locais interpaíses— ou do Secretário de Meio Ambiente e Assessor do prefeito do município de Santana do Livramento/Brasil — que busca solucionar via acordos bilaterais, questões que envolvem a fronteira — é possível identificar que muitas das dificuldades são dadas pela questão do “isolamento”. Este “isolamento” como procuraremos demonstrar, pode ser visualizado como expressão do diferencial de poder entre prefeitura e intendência, bem como entre questões jurídicas nacionais e locais. Na perspectiva do professor Mazzei esta condição, se caracteriza pelo fato de que as grandes decisões são tomadas nas capitais.

Analiticamente esta dimensão da questão fronteiriça seria a natureza da co-determinação complexa da localidade fronteiriça e das dimensões não locais dos Estados

nacionais, do Mercosul e das globalizações, significadas a partir dos diferenciais de poder expressos nestas relações.

A problemática é que este fato repercute de forma negativa na avaliação daqueles que vivem na fronteira e daqueles que formulam análises sobre a questão fronteiriça. O principal argumento gira em torno da desconexão das políticas formuladas extra-localmente com a demanda existente na localidade fronteiriça, bem como pela dificuldade de que os agentes dos locais encontram para poderem dinamizar e implementar ações que se voltem para o desenvolvimento do local e atenuar as carências existentes na região. A questão da burocracia, a demora para que a gestão local consiga fazer valer suas iniciativas, são menções constantes nas mais diversas falas e estudos empíricos realizados na região.

A respeito, o professor Enrique Mazzei diz em entrevista que: *“o Mercosul é um projeto que necessita materializar-se; eu creio que isso é uma proposta de política regional. Porém, não se sustenta em acordos políticos de peso para que comecem a atuar estas relações de caráter mercosuleanos”*. Comenta sobre a boa intenção política a nível regional: *“uma simpatia de coqueteio ao nível dos países de uma idéia que surgiu faz tempo, ela não é negada, mas, tampouco se avança em termos dessas relações”*. Para o entrevistado, poderia haver mais tipos de relações de intercâmbios econômicos em termos de Mercosul. Intercâmbios muitas vezes são positivos e muitas vezes, negativos. Exemplifica, citando as disputas que tem havido no setor arrozeiro e questiona se estes bloqueios correspondem ao cenário do Mercosul ou se nada mais são do que conflitos bilaterais. E afirma: *“o Mercosul, todavia, é um projeto que necessita avançar e materializar os intercâmbios para que, na prática, se efetive estas políticas”*.

Sobre a fala dos agentes locais a respeito da distância dos centros decisórios de poder, Mazzei destaca que seus estudos revelam questões das diferenças entre as duas repúblicas: o Uruguai é um país unificado, unitário, o Brasil, federado. Para o professor, essa definição institucional na seara política, gera um entrave comum na fronteira, seja do lado brasileiro ou uruguaio: *“Existem decisões que deve tomar-se em Rivera e que estão centralizadas em Montevidéu. Sem dúvida, algumas decisões que podem se tomar em Livramento e poderiam ser referendadas em Porto Alegre, como capital do Estado e não, necessariamente, em Brasília”*.

Ainda sobre o tema das distâncias dos centros de decisão extra-locais em relação as necessidades de fronteira, o professor Mazzei reconhece a necessidade em se estudar mais profundamente quais são os efeitos deste fator em relação aos avanços ou para um maior bloqueio, da política do Mercosul.

Ao meu ver tem razão o professor. Este, entre muitos outros fatores relacionados ao impacto do processo de integração no Mercosul, vem se aclarando paulatinamente aos olhos dos pesquisadores. Há necessidade de pesquisas, para que o aprofundamento das questões elucidie a complexidade fronteiriça no Mercosul. A integração cultural e social que existe entre os pares de cidades fronteiriças necessita de elucidações e estudos. Esta é uma das contribuições desta pesquisa. A análise que se segue visa entender como os gestores locais compreendem tanto o processo de integração política, como a participação democrática que atravessa esta proposta.

2. O Mercosul e o processo de integração política do local.

Os agentes fomentadores do processo de integração política, como já demonstramos no primeiro capítulo configuram a idéia de participação política e democracia como um dos pilares conceituais da proposta de integração regional, ultrapassando a visão de uma integração meramente econômica. Esta configuração visa instituir mecanismos que pretendem ativar os espaços de participação política no Mercosul e incorporar as discussões realizadas no âmbito das organizações da sociedade civil.

São marcos que incluem, num determinado nível, a participação dos poderes locais no exercício de uma política participativa. Essas diretrizes políticas estão expressas no Mercosul Social e Participativo. É o marco de uma nova fase, que apesar de incipiente, encontra-se em curso no Mercosul e no desenvolvimento regional das localidades fronteiriças que estamos analisando Rivera-Livramento.

Este tema já foi analisado no primeiro capítulo, quando evidenciamos que os poderes centrais fomentam propostas, assinam acordos, criam órgãos em prol do desenvolvimento local fronteiriço. Entretanto, resta saber: como reverbera e é compreendida, na região, a condição dos agentes locais como participantes ativos e propulsores de propostas voltadas para as demandas específicas da fronteira? São, de fato, ouvidos pelos centros decisórios centrais? São poderes capazes de reivindicar e fazerem valer os interesses mais emergentes da região?

Identificar os atores sociais envolvidos, as explicitações dos seus interesses e reivindicações, suas expectativas, conquistas e dificuldades dentro da arena política tornam-se necessárias. Optamos por atores sociais que são relevantes quanto à mobilização em torno de demandas do local. Neste sentido, os Comitês de Fronteira se destacam, possuem a capacidade de agregar pessoas e instituições em torno de determinada demanda da sociedade civil, para assim, encaminhar a outros setores na busca de soluções.¹¹⁰ Neste capítulo, estaremos analisando o Comitê Binacional de Saúde, em suas expressões na localidade fronteiriça Rivera-Livramento.

Um dos atores locais relevantes, do lado brasileiro, é a prefeitura de Santana do Livramento. Como já observado, os atores locais – governamentais e da sociedade civil – de ambos os países buscam consolidar propostas relacionadas com as necessidades da região e da população fronteiriça. A fim de concretizar tal intento, avalia-se a condição dos agentes da fronteira. Comparando a situação atual com os tempos precedentes, segundo o Sr. Cabral em entrevista, o que modificou substancialmente foi que: *“Avançou o “choro”, deixa eles chorarem mais... agora, para efetivamente fazer valer as demandas como uma lei, serem transformadas num acordo. Aí é outra coisa. Os poderes locais são mais ouvidos. Mas não significa conquista”*.

¹¹⁰ No ano de 1975, o Brasil e o Uruguai firmaram o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio como o objetivo de dinamizar as ações conjuntas. Este instrumento de aproximação entre os países estabeleceu a Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguia que visava fortalecer o diálogo e as relações bilaterais. A partir da formação das comissões, foram se formando subgrupos que foram, paulatinamente, consolidando o processo de integração. A criação dos Comitês de Fronteira, em 1989, foi o expoente máximo deste processo para aqueles municípios situados na faixa de fronteira.

Quando perguntado sobre a participação política local no cenário político nacional: *“olha, nós [da prefeitura] temos um plano de desenvolvimento integrado desde 1998, e todos eles vão parar no mesmo lugar, na dificuldade jurídica”*. Interpelado sobre a dificuldade de obtenção de recursos, esclarece-nos a respeito citando o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM: *“O Brasil tem hoje muito mais facilidade de acesso a recursos pelas prefeituras. Porque o Brasil cresceu. O orçamento do Ministério de Integração para a faixa de fronteira já esteve maior do que está hoje. Aí, eles vão alegar que foi pro FOCEM, o recurso. Só que o Brasil tem lá 10% do total do FOCEM. E toda e qualquer cidade de fronteira pode acessar o FOCEM. Só que a burocracia para fazer o projeto é grande.”*

De acordo com a fala do assessor, existe uma maior acessibilidade, ou seja, pode-se encaminhar determinada demanda para os setores decisórios. No entanto, tal ação, necessariamente, não se traduz em conquista. Porque os meios disponíveis na esfera nacional para que se efetivem tais demandas são burocráticos, tal qual, o exemplo citado do acesso ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM. A questão central seria a pequena autonomia dos municípios brasileiros para que possam efetivar acordos e encontrar soluções a partir da gestão local.

Ao tratar de temas que necessitam de um apoio mais efetivo dos poderes centrais, comenta o entrevistado, como no caso de ajuda do Ministério de Integração Regional para atender as demandas das políticas municipais, os gestores brasileiros se encontram de “mãos atadas”. O Sr Cabral compara a realidade de autonomia dos municípios brasileiros com o modelo europeu: *“Você pega os municípios lá de Portugal. Em Portugal é câmara que chama; os municípios fazem acordos internacionais. Aqui está amarrado. E é um país grande, demora. Então, a fronteira vai se virando do jeito que pode. Criando essa harmonia não jurídica, onde o meu limite acaba onde começa o teu. Não tem um olho específico, um cuidado da União aqui”*. Seguindo este raciocínio, coloca que o Mercosul está atualmente, mais preocupado com o marketing internacional, do que com as regiões de fronteira. E questiona:

Qual é o órgão da união que vai estar preocupado em desenvolver a questão da área da fronteira, as questões binacionais, hoje? O Ministério da Integração? Onde ele está? Na fronteira ou em Brasília? Ele trata as cidades como qualquer outro Ministério trata. Abre os editais e cada município que se vire. E aquele apoio que o município está necessitando? Que precisa de um conhecimento mais específico? E não existe hoje uma política, que dê liberdade às municipalidades fazerem as coisas. A gente não tem liberdade nenhuma de fazer um acordo binacional. Não há nem a atribuição, nem o respaldo jurídico para fazer isso. (Robson Cabral, assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

O assessor atesta o fato de que o papel do Mercosul hoje se configura em uma negociação da macro-economia, considerando que as questões mais vitais para o Mercosul estão voltadas para os mercados internacionais e não para o desenvolvimento em regiões de fronteiras internas do Mercosul.

Já ressaltamos, em capítulos anteriores, que de fato a macro-economia e a melhor posição do Brasil no cenário internacional é o principal objetivo para o Brasil em

referência ao bloco. O Ministério da Integração Nacional não tem uma política de integração específica para as cidades da fronteira no sentido “binacional”. A lógica deste Ministério seria a integração nacional. Haveria, então, da parte do Sr. Cabral a constatação de que as cidades de fronteira estariam sendo “discriminadas”? Parece-me legítimo, ao ocupar função na gestão de um município que passa por um período de dificuldades econômicas, as prerrogativas assinaladas pelo assessor. Como também, a busca de soluções mediante as oportunidades no contexto em que se encontram subscritas, como cidades em fronteiras internas do Mercosul.

Ao ser interrogado sobre o surgimento de novos atores locais, o Sr. Mazzei coloca que em seu ponto de vista: *“o Mercosul é uma proposta que vem dos governos centrais, creio que as pessoas temem o Mercosul, porque gera muita incerteza. Quais vão ser as mudanças e quais vão ser os custos e os benefícios que vão ter com esses projetos?”* O professor acrescenta que regra geral, existe também muita desinformação: *“Não há uma prática do Mercosul nos fatos. Não há fatos exemplarizantes, para que as pessoas possam dizer ‘bem vejo que o fulano vai bem e para mim pode ir também’; é uma coisa muito burocrática, muito técnica, muito diplomática, muito de altas esferas que me parece que no cotidiano não chega”.*

Na visão do professor, como na de outros entrevistados, podem ser percebidas resistências frente às políticas do Mercosul referentes ao fato de que as transformações são propostas de muito longe, não nasceram nestes lugares e não corresponde aos interesses genuínos deles, ou seja, não nasceram de uma trama local. Podemos reconhecer uma tensão entre os diferenciais de poderes locais e não-locais na consolidação da participação cidadã e democrática. A insipiência do processo de uma democracia estaria objetivando a expressão de contradições e tensões postas pelos diferenciais de poderes, mesmo que obscurecidos pelo discurso da participação democrática. Estariam presentes e atuantes nos processos de desenvolvimento das localidades fronteiriças e pode-se objetivar a ocorrência de contradições, ou até mesmo, podemos considerar como constitutivo do processo, este tipo de dualidade. Perpassa nesta tese a consideração de que os fenômenos sociais não correspondem a uma lógica monocausal e monolítica. Compreendemos, também, que os fenômenos sociais não correspondem a uma lógica determinada, “a priori”, e sim, que vão sendo construídos socialmente, conforme o pensamento de Moreira (2006), em processos políticos e assimétricos.

Voltando à percepção dos atores, sobre o tema da representação do local expressa nas entrevistas. A cónsul comenta que, em parte, as demandas da fronteira são ouvidas. No entanto, cita aqueles agentes já decepcionados com o ritmo desacelerado das mudanças: *“alguns aqui na fronteira já se cansaram, já fizeram tanto e não deu em nada...”* Observa que algum avanço pode ser percebido nos últimos anos: *“de uns dois a três anos, há um renascimento desta questão fronteiriça que é em parte estimulada pelos uruguaios que estão querendo desenvolver a fronteira. Estão querendo atender a esta população fronteiriça, porque o Uruguai é um país muito voltado para Montevidéu”.*

Neste ponto se destaca a importância do Mercosul na perspectiva uruguaia, bem como a evidência da centralidade econômica e política de Montevidéu. E acrescenta: *“Não tem nenhuma estrada importante no Uruguai que cruze o país na horizontal, elas são todas direcionadas para Montevidéu. Para sair daqui (Rivera) e ir pro Chuí eu levo sete horas. Resolvi ir pelo Uruguai, poderia ter ido pelo Brasil, mas eu teria que ir até*

Pelotas e descer também. Então para tu cruzar o Uruguai de um lado por outro de leste a oeste, oeste-leste, é complicado. Só vai no sentido norte-sul e tudo converte para Montevideu”.

Sobre o tema da importância dos poderes locais nesta nova conjuntura de fronteira, o professor Mazzei esclarece em sua entrevista:

Há poderes locais alternativos, que não passam pelo sistema político nacional. A força do intercâmbio fronteiriço gera, poderes locais que não... Essa força do poder local é por acumulação, e é legal e é ilegal na forma de atuar. A realidade de fronteira é legal ou ilegal. Portanto, eles não têm necessidade de representação no sistema político e o sistema político necessita deles, por seu poder econômico e poder local. E aí falamos de autonomia da gente nesta zona ou de preocupação pela vida política nacional. Porque eles sabem que a vida local segue existindo desta maneira. E eles seguem comprando favores. Corrupção, e isso depende totalmente da força local. Há uma autonomia que não se explica com uma olhada daqui e dali. (Enrique Mazzei, professor de Sociologia da Universidad de la Republica del Uruguay-Entrevista).

Esta colocação remete a existência de uma “autonomia fronteiriça”, para além das estruturas legais, legítima e reconhecida no cotidiano das estruturas locais e que se relacionam com a existência de uma força local instituída. Tais práticas se por um lado, não são “invisíveis” em análises pormenorizadas na esfera local, por outro, independem, e se dão à revelia de políticas mais amplas, onde estariam invisíveis.

Exemplificando a experiência de práticas cotidianas “alternativas” na trama local, podemos constatar a ocorrência do nascimento da criança em um país e de o registro acontecer no outro. Essa prática é conhecida como “trampita”, é ilegal perante o Estado Nacional. Outras situações deste tipo, representam oportunidades para obtenção de benefícios econômicos ou sociais geradas pela proximidade física, política e institucional dos dois países, como o caso de pessoas que recebem a aposentadoria de ambos os Estados. O alto índice de casamentos de nacionalidade mista e a constituição de famílias binacionais na fronteira facilitam essas ocorrências. Essas práticas podem assumir a forma legal (por direitos adquiridos a partir da nacionalidade dos pais) ou ilegal, a partir dos registros “doble” ou seja, em um lado o lugar de nascimento, e no outro, o registro com testemunhas. Nota-se que neste último caso, a ilegalidade é praticada tanto por brasileiros como por uruguaios. Tais práticas nos revelam alguns dos sentidos de cotidianidades que foram instituídas pela vivência de uma sócio-história de longo prazo, das cidades pares, como demonstrado no segundo capítulo.

A autonomia da vivência do local daquela população é uma característica muito determinante na percepção do pesquisador Mazzei, e por vezes pode significar um “acautelamento” referente a acordos bilaterais realizados extra-localmente e que incidam sobre a fronteira. Exemplifica, citando estudos que realizou em torno do Documento Especial de Cidadão Fronteiriço¹¹¹. Segundo o pesquisador, é muito baixo o índice de

¹¹¹ Relembrando, este documento de 2004 é um acordo binacional que estabelece a “Permissão de Residência, Estudo e Trabalho”, em ambas os países, a nacionais fronteiriços brasileiros ou uruguaios, desde que residam na faixa de fronteira.

pessoas que o pediram. O motivo revelado pela população local é o temor de que lhe sejam cobrados mais impostos.

É dizer, o que daqui se vê como um benefício, para moverem-se melhor, eles o vêem como um prejuízo. Eles se movem de maneira alternativa e não necessitam disso. Isso é uma olhada daqui que pretende ser ordenadora de lá. Mas, imaginada desde aqui. Pode haver casos extremos, de administração que tenham incidência com o automóvel, por exemplo, agora na vida cotidiana... (Enrique Mazzei, professor de Sociologia da Universidad de la Republica del Uruguay-Entrevista-Entrevista).

Por sua vez, ao discorrer sobre a participação política no contexto de integração do Mercosul, a cónsul explica, em entrevista, como percebe a atividade democrática e as mudanças na vida social da fronteira.

A crítica que se faz na fronteira... Estou reproduzindo uma crítica que não é minha, é que os grandes acordos do Mercosul eles são feitos nas capitais. Então alguns acordos a gente tem conseguido levar da fronteira para a mesa de negociação, mas a maioria é feita, digamos, à revelia da fronteira. Isso mudou um pouco, os próprios governos centrais entraram mais... Em uma reunião feita em Bagé que foi promovida pelo Ministério de Desenvolvimento do Uruguai e pela prefeitura de Bagé, havia representantes do presidente da República do Brasil, do Ministério de Integração. Isso já é uma mudança, isso já é trazer Brasília para cá. (Elia Puglia, cónsul em Rivera-Entrevista).

A questão da distância entre essa fronteira e os respectivos centros políticos nacionais é mais acentuada no caso brasileiro do que no caso uruguaio. Podemos citar dois fatores fundamentais: o tamanho do Brasil e a existência de outras fronteiras, mais conflitivas, que demandam a atenção do Estado brasileiro. Como atesta a Sr^a Puglia: *“a gente conhece muito bem as fronteiras lá para cima, mas aqui não”*. Por outro lado, devemos lembrar que o espaço da fronteira também se configura como reivindicação do Estado que, ao propor políticas sociais de integração tenta diminuir a idéia de exclusão com que se costuma identificar a fronteira.

A necessidade de “conhecer” a fronteira é colocada pela cónsul como um problema também para Montevideú. E cita uma ação na área de moradias impressa pelo Ministério de Desenvolvimento uruguaio e a caracteriza como: *“uma preocupação com o território, de uma maneira coordenada, e que vem trazendo os benefícios sociais que praticamente já tinham em Montevideú para a fronteira”*. Ressalta que nesta ação uruguaia: *“há uma preocupação social das condições das pessoas morarem; esteve aqui a ministra do Uruguai e ela disse que existe tal bairro em Rivera que as pessoas não tem nem banheiro. Optaram para facilitar em termos de dinheiro e para atender um maior número da população, fazer banheiros coletivos, em vez de fazer casas e atender a vinte pessoas, colocaram trinta banheiros em todo o bairro e atender o bairro inteiro”*.

Não obstante esta curiosa colocação, esta fala serviu para desenvolver o raciocínio de que não se pode pensar apenas em termos de Mercosul, pois a noção fronteira também carrega o estigma da ausência, de carestia social, de uma população

vitimizada por falta de moradia e saneamento básico aliado a idéia corrente do estereótipo do lugar da fronteira sem lei, sem ordem social. Por outro lado, a cónsul esclarece ainda que o Mercosul é recente e começou basicamente como tratado aduaneiro: “*então, está se tentando mudar... há cada três meses estamos em Montevideu conversando sobre a integração da fronteira e existe uma coordenação conjunta. O cónsul de Montevideu fala muito que o Mercosul tem que deixar de ser aduaneiro e econômico, pra ser o Mercosul da gente*”. Esta crítica a condução da política do Mercosul refere-se à necessidade de mudança do que inicialmente marcou o bloco, ou seja, uma integração regional-econômica-aduaneira e que vem ampliando o seu raio de ação para abarcar a dimensão social-local.

Daí a necessidade de coordenação conjunta na qual se refere a cónsul, que se apresenta em vários níveis desde o corpo diplomático do Brasil em Montevideu até as relações pontuais entre a gestão das duas cidades. Pontua-se ainda sobre as dificuldades que, em grande medida, estão relacionadas às questões jurídicas.

Essa última questão também é compartilhada pelo assessor do prefeito de Santana do Livramento. Elucida que, no cotidiano, o setor jurídico gera uma série de impasses. Através do exemplo da concentração irregular de ambulantes na Praça Internacional, (camelódromo na divisa entre os países) nos mostra como se traduz em tensões de âmbito legal para as duas instâncias governamentais locais, ou seja, Prefeitura e Intendência. Coloca que existe um trabalho integrado entre esses dois poderes, de respeitabilidade entre eles. No entanto:

A gente não consegue avançar concretamente em obras físicas, por exemplo. Nós temos um problema de fronteira que é o camelódromo, na Praça Internacional. Tem o Paraguai no meio da fronteira que é cheio de vendedor ambulante. Ai já é a nossa tríplice fronteira. E aquela praça é binacional, a Praça Flores da Cunha do nosso lado. Não recordo o nome do lado uruguaio... acho que é 33 Orientales. Aquela praça é binacional, inclusive toda a parte arquitetônica e histórica dela foi doada pela província de Buenos Aires. Tem todo um contexto histórico, uma riqueza, e está ali consolidado um problema social: ambulantes, camelôs. Para fazer um trabalho, ou a Intendência ou a gente, cada um faz a sua parte, sem sintonia nenhuma. Cada um resolve o seu problema, ou a gente faz o que a gente já projetou, porque a gente tem um projeto, uma proposta de fazer um camelódromo binacional na linha divisória, um de frente pro outro, mas não encostando a estrutura de um com o outro. Para evitar justamente, o problema jurídico de como uma construção na linha divisória de um país vai consolidar com outro. Mas são questões de fronteira...tem um juiz aqui local, que é juiz federal que diz que legislação de fronteira se faz na fronteira. Mas efetivamente quando tu vai fazer as coisas, não é bem assim. (Robson Cabral, assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

O respaldo necessário para a solução deste problema, no caso brasileiro, dar-se-ia mediante a intervenção do governo central do Brasil. Esta constatação permite que o Sr. Cabral reitere o entrave colocado pela distância entre este e a política da cidade de fronteira. E evidencia a importância do papel dos Comitês de Fronteira que traz o debate

local entre as instituições e entidades dos dois países: *“a água daqui com a água de lá, o esgoto daqui com o esgoto de lá, a polícia daqui com a polícia de lá, o meio ambiente daqui com o meio ambiente de lá. Faz toda a discussão dos grupos de trabalho, desse gargalo com relação aos problemas de fronteira”*. É assim realizado um levantamento importante em relação aos serviços básicos que atendem a população local, mas: *“efetivamente, as distâncias são muito longas até Brasília e as decisões são demoradas, e a cidades, as duas cidades estão aqui vivendo cotidianamente, e tem que depender da boa vontade de alguém que agilize as coisas. E fica no vamos levando a vida, se está irregular, se não está irregular”*.

Já na opinião do professor Enrique Mazzei o papel dos comitês e comissões de fronteira é limitado. A impressão do pesquisador é de que essas associações foram algo impostas, também, pelas chancelarias e explica: *“Em razão de uma convocatória a nível central e que tinha que fazer coisas.... mas, eu creio que o que se faz, de alguma maneira, é referendar o que se faz a nível de colaboração que sempre foram espontâneas na fronteira. Eu não creio que isso imediatamente, signifique práticas mercosulianas, não creio”*.

Sobre o Mercosul que proclama a participação democrática, ao menos em seu discurso, o Sr. Mazzei esclarece sobre a distinção entre a participação na fronteira, que tem uma cultura muito fluída para aqueles da fronteira, que é a cultura local cotidiana deles, bem democrática, e aquela conotação do termo utilizado pelos intelectuais. No âmbito local esse fato se relaciona com as necessidades cotidianas, e se dá num contexto de jogos de benefícios: *“Por exemplo, uma coisa mais barata lá, outra mais barata aqui, e isso muitas vezes assume fluidez, pelos laços culturais que há a nível local, parentesco, solidariedade várias, isso ao final, se chama democracia, porém é a vida deles. As solidariedades se dão naturalmente, eu não sei se chamar-lhe democrático”*. O pesquisador adverte que em essência, a democracia compreende a participação plena dos indivíduos e em fronteira existe muita segregação entre pobres e ricos: *“O que passa em qualquer lugar, em qualquer área social, e na fronteira está mais exacerbado porque tem alguns que se valem de certas esferas de poder local para acumular capital e quem não tem capital social, negros, pobres, mulheres, as minorias, estão excluídas disso. Assim que a democracia é um discurso não? Isso é, um desejo”*.

A categoria democracia aqui é complexificada pelo pesquisador que a toma na ordem do discurso e ressalta dois aspectos: a manutenção das diferenças sociais e econômicas que existiam e continuam a existir na fronteira; e as práticas solidárias que ali sempre existiram e, neste caso, são independentes do agenciamento de políticas bilaterais. Estas colocações não devem ser negligenciadas; em capítulo subsequente iremos nos deter sobre esta questão ao procurar demonstrar que essa região tem caráter emblemático. Nela, atuaram e atuam as práticas exemplificadas pelo pesquisador criando uma cultura da fronteira, a revelia do agenciamento de políticas mais amplas.

Entretanto, a partir do projeto de integração torna-se necessário entender o significado atual da fronteira binacional. Torna-se indispensável considerar as articulações que antecedem este período histórico, como também verificar mediante o atual processo como os grupos locais legitimam seus poderes, estabelecem redes frente à relação de forças local e global. O estabelecimento dos Comitês de Fronteira, em grande medida, visa tornar legal determinadas práticas já há muito exercidas na fronteira. Ao

estudarmos o Comitê Binacional de Saúde na quarta seção deste capítulo várias delas serão exemplificadas.

Estes fatores incidem sobre as articulações voltadas para um projeto de integração, lançando luz em práticas recorrentes fronteiriças que regra geral, não eram trazidas ao debate. É evidente que as análises explicativas obriga a utilização de um referencial teórico, no qual o conceito de democracia deve considerar, no exercício analítico, as suas várias dimensões, periodizações e contextos.

Considerando que no contexto do Mercosul, as cidades gêmeas adquirem maior importância como centro de representação política, já que nelas estão localizadas as instituições sociais onde são tomadas importantes decisões, podemos questionar quais são as expectativas de futuro e como são absorvidas essas mudanças recentes pela representação dos poderes locais fronteiriços. A partir destas colocações, a cônsul nos fala da condição dos agentes de fronteira. Evidencia, primeiramente, a distinção da estrutura política entre o departamento de Rivera e a cidade de Santana do Livramento. *“De um lado temos o poder executivo do lado uruguaio, que é o intendente, a intendência junta o municipal e o estadual. Do outro lado, nós temos um poder que é municipal, a prefeitura. Tem um representante do governo do estado, mas o governo do estado do Rio Grande do Sul está tão longe quanto Montevideú. Essa distância, ela é importante”*. Enfatiza que no cotidiano ocorre integração entre os poderes políticos, e exemplifica: *“O intendente atual de Rivera, mora em Santana. Então é o marco da integração, ele está até sendo questionado por isso. E ele diz que a nível pessoal, todos se dão muito bem”*. Também nos conta que a presença dos políticos das duas nacionalidades em ambas as cidades é uma constante nos eventos que ocorrem na região: *“Por exemplo, quando houve o seminário do bioma pampa, que é um seminário que está sendo feito por um sindicato brasileiro. Este seminário, especificamente, ele abre em Rivera, depois as sessões são em Santana, e o fechamento é na assembleia legislativa em Santana. Então o prefeito vem, depois o intendente vai pro encerramento. A nível pessoal não há problema, o problema se dá quando entram as políticas”*.

Sobre as políticas que devem ser efetuadas na região foi possível notar, na fala da cônsul, a mesma constatação percebida pelas colocações do Sr. Cabral. Ambos ressaltam as dificuldades que encontram pela distância entre os poderes locais e os centros decisórios de poder, também enfatizam que as limitações jurídicas, muitas vezes, impossibilitam exercitarem os procedimentos cabíveis na gerência de conflitos na região. A cônsul cita, também, o caso dos camelôs na Praça Internacional:

Por exemplo, os camelôs na famosa praça, que separa um lado do outro, os camelôs estão exatamente dos dois lados daquela praça que de um lado é Brasil, a linha passa exatamente no meio daquela praça, e o outro é Rivera. O lado de Rivera, por ter duas instâncias em uma, e ser muito menos politizado do que o nosso lado tem mais facilidade de retirar os camelôs do que a prefeitura, a prefeitura não consegue. E Rivera mandou baixar a polícia ali e saiu todo mundo. Mas vão voltar porque tem do outro lado... Não adianta limpar só meia praça. Então eles não conseguem até porque falta dinheiro, Santana é um município muito pobre. Ao nível de conversa é tudo maravilhoso, mas na prática eles não conseguem coordenar, pelas questões políticas. Eles fazem festas na praça, montaram um parquinho de criança, depois eu soube que ninguém pediu nada para a intendência, e na Praça Internacional,

como a gente chama, se fizer um evento tem que pedir autorização para prefeitura e pra intendência, metade, metade. Então a prefeitura liberou e ninguém avisou a intendência. Então, o nosso político, o nosso *homo* político brasileiro, para agradar ele faz qualquer coisa, mas aqui na fronteira tinha que ter uma integração maior. Por exemplo, projetos, há projetos maravilhosos, de fazer coisas maravilhosas na fronteira, integração, museus... Mas ninguém senta pra fazer um projeto conjunto, é só sentar e fazer um projeto conjunto bem feito, e mandar para o FOCEM do Mercosul, mandar para o BNDES. Eles não conseguem... (Elia Puglia, cônsul em Rivera-Entrevista).

Na fronteira, onde os processos locais integram o regional com o nacional, é necessário olhar o espaço e apreendê-lo em suas distintas escalas de relação entre o local, o regional e o nacional. No campo da cooperação internacional entre Brasil e Uruguai foram estabelecidos os Comitês de Fronteira.

Na III Reunião da Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças, realizado em Brasília, em 14 de dezembro de 1989, foi proposta a instalação de Comitês de Fronteira nas localidades limítrofes entre os países, configurando-se assim como um foro bilateral para a observação de temas de interesse comum da região. O Regulamento destes Comitês, conforme o artigo IV, indica que os trabalhos a serem desenvolvidos na região devem impulsionar, entre outros fatores, medidas em prol do desenvolvimento econômico-comercial, cultural, científico, sanitário, turístico e esportivo sob sua jurisdição; propor soluções para os problemas operativos da região, facilitando a adoção de medidas concretas que agilizem e promovam a circulação de pessoas, mercadorias e veículos e apoiar e facilitar a execução das medidas definidas e acordadas no âmbito da Subcomissão para o desenvolvimento conjunto de zonas fronteiriças. Também, se estruturou através da política de cooperação, integração e desenvolvimento da fronteira, o já citado, Acordo para Permissão de Ingresso, Residência, Estudo e Trabalho, Previdência Social e Concessão de Documento Especial de Fronteiriço a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios.

O que interessa demonstrar é que na fronteira em análise, as articulações estabelecidas entre seus habitantes são tensionadas — potencializando ou restringindo — por acordos firmados em uma ordem que transcende a esfera municipal. E que, apesar das políticas distintas, Santana do Livramento e Rivera se intercomplementam, vivendo em muitos aspectos, a mesma realidade. Soma-se ainda, a questão da distância das capitais e a dificuldade de comunicação com outras cidades, o que leva a população de Santana do Livramento a procurar seus vizinhos uruguaios e vice-versa, e a desconsiderar os limites nacionais, naquilo que Mazzei denominou de solidariedade cotidiana.

A vivência sócio-histórica regional levou à formação de uma mentalidade fronteiriça específica, conforme estamos procurando demonstrar. Neste contexto, as pessoas da fronteira estão constantemente expostas a complexas interferências em sua vida cotidiana, onde, na maioria das vezes, não conseguem fazer a separação de onde começa uma localidade e onde termina a outra, onde começa ou termina seus direitos. Neste contexto, são co-determinados comportamentos institucionais peculiares oriundos de pactos, seja de forma explícita ou implícita entre os atores locais em lugares de alto grau de interação que de forma híbrida se relacionam com o conceito de separação e distinção expresso pela condição estatal de separar, limitar ou dividir. Aliados as mais

diversas formas de integração, os conflitos estão presentes nas regiões de fronteira. De acordo com o professor Mazzei: *“Todos dizem que há brasileiros casados com uruguaios, uruguaios com brasileiros, que são integrados. Porque o que é muito perceptível é a boa vizinhança, todos declaram isso. No entanto, existe um conflito latente, não declarado”*.

A contribuição deste estudo sobre a questão fronteiriça visa, dentre outros objetivos, elucidar e questionar o atual discurso dominante que imprime a idéia de que a globalização “flexibiliza as fronteiras” e configura uma nova concepção de um “mundo sem fronteiras”. Tal ideário seria para o professor Mazzei, caracterizado como uma utopia muito humana, voltar aos valores humanos básicos. *“A gente não se pode olhar de maneira diferente, porque está de um lado ou de outro da história. Há muita solidariedade a praticar e a soberania dos estados, de alguma maneira entorpece e gera estes bloqueios. Agora para chegar a esta plenitude de um mundo sem fronteiras vai custar muitíssimo. Os Estados nacionais...”* No entanto, segundo o pesquisador, este valor pode fazer mais fluídas as políticas. *“É dizer, as competitividades entre os Estados, maiores benefícios de intercâmbios de bens, por exemplo, eu creio que se pode flexibilizar melhor, os intercâmbios dos Estados tratando de ser mais solidários os intercâmbios e ampliar os impactos de benefícios, ao que seja no econômico”*.

O sentido intrínseco do que seja fronteira carrega uma diversidade de paradoxos, a fronteira é um *borde*; socialmente é a região mais débil do Estado, na dimensão política traz forte preocupação. Poderíamos assim dizer que se percebe mais a presença do Estado nestas regiões? O Mercosul leva mais a presença das instituições políticas para a fronteira? A isso, responde o professor Mazzei: *“O grande bloqueador da integração fronteiriça é o Estado. Sem dúvida, a legislação é do Estado forte. O Estado soberano”*. Entretanto, destaca a prática fronteiriça: *“porém, se eu tenho que ir a comprar do outro lado, o que me importa se não posso. Eu vejo a maneira de trazer o que me é mais benéfico”*. A evidência desta contradição ressalta a autonomia da população fronteiriça que, de alguma maneira, e muitas vezes por necessidade, contorna a burocracia estatal, a fim de garantir uma melhor sobrevivência em sua cotidianidade. A seguir trataremos do setor econômico, na dimensão das vantagens competitivas operando as redes fronteiriças.

3. O Mercosul e o processo de integração econômica do local.

Como já vimos, em capítulo antecedente, o comércio de Santana do Livramento, no princípio do século XX, alcançou um desenvolvimento expressivo, graças à sua posição privilegiada que servia de interposto entre Montevideu e o restante do Estado do Rio Grande do Sul. Vimos também, que tanto Santana do Livramento como Rivera, sempre estruturaram seus comércios tendo como pólo dinâmico o comércio transnacional para atender os dois lados da fronteira e que a afluência para uma ou outra localidade depende da oscilação dos preços. No início do século XX, Santana do Livramento passa a ser classificada como praça de comércio de primeira ordem, junto com Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Pelotas. Sua pecuária e sua indústria saladeril tinham grande peso na economia do Estado do Rio Grande do Sul. Também pudemos observar, que mesmo antes da instalação do Frigorífico Armour a integração entre Santana do Livramento e Rivera era profunda. Conforme, a cónsul Eliana Puglia, a influência que as duas cidades exerciam e exercem sobre a vida das pessoas é, até hoje, muito intensa, e coloca:

Eu parto do principio econômico: as duas cidades sempre tiveram mais ou menos o mesmo desenvolvimento econômico, ou seja, elas cresceram iguais. Tu vai a Jaguarão é muito maior que Rio Rranco. Tu vai ao Chuí, um Chuí tem 10 mil habitantes e o outro tem cinco. Aqui você teve sempre muita riqueza do gado; teve o Armour um grande frigorífico inglês que se montou em Santana. Em Santana também teve o que chegou a ser a oitava fortuna do Brasil, ninguém sabe disso... E este lado da fronteira (Rivera), principalmente, com os free shops, está se desenvolvendo. Sempre foi chique o pessoal de Santana vir a Rivera. Então por causa deste desenvolvimento econômico e integrado, digamos assim, as pessoas ganhavam dinheiro ali e vinham passear do lado de cá. As pessoas vinham para cá porque aqui chegavam as coisas de Montevideu. Tinha trem porque do outro lado o trem parou de funcionar. Então o comércio era desse lado e a riqueza era daquele. (Eliana Puglia, cónsul em Rivera-Entrevista).

O assessor do prefeito de Santana do Livramento qualifica esta cidade como: *“Uma cidade na metade sul do Rio Grande do Sul que é estigmatizado como um Estado rico no Brasil, mas que na verdade, tem os mesmo índices econômicos do que no nordeste senão, piores. Uma das principais razões para tal categorização, segundo o assessor, se dá por causa de uma política econômica conservadora que insiste em manter a questão da exploração da pecuária extensiva e não a pecuária intensiva. “Então o tempo passou muito rápido e as pessoas que vivem nessa fronteira, na metade sul do Estado, não acompanharam as mudanças tecnológicas do tempo que passou, a globalização que veio... Não se adequaram, não agregaram valor... A globalização andou bem para muitos Estados do Brasil, mas para a nossa região infelizmente...”*. “Os produtores aqui, eram muito ricos”, nos conta o Sr. Cabral. E confirmando as informações da cónsul informa-nos que *“a cidade tinha uma capacidade... inclusive tinham famílias aqui que eram milionárias. Tinha uma família aqui que era a oitava mais milionária no Brasil. Donos de frigoríficos, pecuaristas”*. O assessor cita como principais motivos para a decadência econômica das cidades da região, a questão tecnológica e a questão industrial, além do que: *“as distâncias são longas, os elos de comunicação com os mercados de*

consumidores estão distantes, então você tem criar toda uma cultura empreendedora numa cidade conservadora". Relembrando a solidez econômica que havia na região, o Sr. Cabral enfatiza o tempo em que: *"essas riquezas iam até a casa das pessoas. As pessoas não precisavam procurar emprego, o emprego batia na porta da casa dela todos os dias. Então é uma população que viveu o ápice econômico e agora vive o contrário"*. O desativado frigorífico Armour era uma marca emblemática dessa antiga prosperidade econômica da região.

Atesta, o assessor do Prefeito de Santana do Livramento Robson Cabral, que no passado: *"o Brasil exportava muito para os países latino-americanos, a cidade exportava muito, a questão do comércio exportação via balcão. Comprava e levava. Então existia o que? A exportação brasileira para os países do Mercosul e para os outros países da América latina, os países andinos, Perú, Bolívia, acontecia nas cidades, hoje não. A exportação acontece direto, São Paulo manda lá para o porto de Montevideú, para o porto de Buenos Aires, para o porto de Santiago..."*

Conforme a colocação do assessor podemos atestar que além da decadência do frigorífico Armour, e por conseqüência, a perda de todos os benefícios que este trazia para a região, Santana do Livramento também perdeu importância relativa à sua inserção na rede de comércio internacional.

O assessor lamenta o fato de que esta mudança de estratégia acarretou no fechamento do frigorífico Armour. Segundo ele o frigorífico *"empregava muitas pessoas e abasteceu toda a Segunda Guerra Mundial. Tem um bairro inglês lá, com características inglesas, arquitetura... E depois desta queda, fechou o frigorífico. Então, muitos produtores de Livramento compraram terras do lado uruguaio e foram para lá, se casaram com uruguaias e passaram a ser cidadãos uruguaio também"*.

Como pode ser verificado nas falas dos entrevistados e na literatura sobre a cidade de Santana do Livramento sobre o período, a vida local tem a memória deste empreendimento que mobilizou a organização daquela sociedade. No entanto, atualmente, como coloca a cónsul, o "frigorífico" está completamente abandonado, e pontua sobre a falta de uma política de restauração e conservação do bairro: *"as casas dos diretores, a casa da direção, a casa de moradia todo em estilo inglês. É uma maravilha, num bairro maravilhoso que os ingleses fizeram. Tinha clube, o primeiro campo de golfe do Brasil foi lá em Santana"*. E, conforme foi colocado pelo Sr. Cabral, com o fechamento do empreendimento, grande parte da população envolvida com o setor se deslocou de Santana do Livramento para Rivera: *"Os uruguaio que trabalhavam lá, vieram para cá (Rivera). E ainda foi retirado o que havia de cobre, porque havia encanamento de cobre, ganharam dinheiro só vendendo as coisas de cobre que tinha lá dentro"*.

As falas tanto do assessor do prefeito de Santana do Livramento quanto da cónsul de Rivera, são carregadas de sentidos daquilo que imprime significado à vida dos habitantes de Santana do Livramento, sendo marcado por práticas e discursos de pertencimento que conformam a história do lugar, a memória e a identidade social. É possível perceber um sentimento de nostalgia ainda arraigado e que se faz presente no discurso destes agentes e que, talvez, norteiam as idéias e práticas sociais que visam implementar projetos nesta cidade.

Já, atualmente, a existência da rede de free shops é uma marca da vida econômica da cidade de Rivera, voltada em grande parte, para os turistas brasileiros. Durante muito

tempo eram os uruguaiois que iam comprar no Brasil. No entanto, atualmente a situação se inverteu devido à estabilidade da moeda brasileira frente ao peso uruguaio. O professor Enrique Mazzei comenta que, economicamente, este comércio pode estar favorecendo as cidades fronteiriças: *“Mas social e culturalmente eu não sei o que está passando...”*. Comenta que, Rivera, entretanto, tem mais capacidade em relação a algumas outras cidades de fronteira porque é capital de departamento. *“Então ali, tem o centro burocrático do departamento e o centro político, e estão estabelecidas muitas forças municipais, departamentais”*.

Por sua vez, a cónsul Eliana Puglia diz que os empreendimentos implementados em Rivera, ligados aos Free shops, geram investimentos na rede hoteleira e nos negócios relacionados ao entretenimento. Já abordamos o quanto este fato está fazendo com que a população de Santana do Livramento esteja decaindo, fruto da vitalidade e oportunidades de emprego que oferece a cidade de Rivera.

Os impactos sociais e culturais produzidos por estas transformações econômicas não foram comentados pelos entrevistados, embora tenhamos abordado esta temática no segundo capítulo. No entanto, destaca-se que são muitos os projetos em torno da dinamização turística da cidade uruguaia. Conforme a cónsul: *“tem os free shops e vai ter o cassino que está sendo feito, o cassino aqui na fronteira funciona em condições precárias, agora vão fazer um hotel cassino de cinco estrelas, e já se fala que a Pluna¹¹² vai descer aqui. Então isso aqui vai ser em torno do cassino e dos free shops, mantendo-se o dólar barato para que compense aos brasileiros virem fazer compras. Ontem mesmo nós tivemos na Praça Internacional quase vinte ônibus de brasileiros que vem aqui fazer compras”*.

Quando perguntado se a política de integração do Mercosul está trazendo algum benefício na área econômica para Santana do Livramento, o Sr. Cabral afirma que não. E destaca apenas a existência dos free shops de Rivera como a iniciativa mais próxima de uma vitalidade econômica: *“a não ser a questão cambial que traz o “comprista”, não chamamos de turista, porque ele vem para comprar em Rivera, no free shop. Vem o cidadão de Santa Maria, Porto Alegre, São Paulo, pra comprar no free shop e usufrui da rede hoteleira e gastronômica da nossa cidade também”*. E evidencia que a questão cambial favorece a cidade de Rivera: *“o comércio santanense, que é hoje um dos principais formuladores da arrecadação do município se mantém pela economia local, das pessoas que vivem e trabalham na cidade”*.

O assessor comenta que se do ponto de vista econômico esta integração não acarretou significativas alterações para a região, um dos principais empecilhos são oriundos do campo jurídico, caracterizado pelo Sr. Cabral como *“o principal gargalo hoje”*. E explica o que seria a questão jurídica do ponto de vista da cidade brasileira, apontando a dificuldade em se construir um arcabouço legal que possa reger os serviços de Livramento com os serviços de Rivera: *“a relação dos poderes públicos constituídos, aqui é um município, ali já é uma província, Rivera já tem um caráter, de um Governo de Estado do Uruguai. Tem cidades menores lá, tem a figura do intendente que é superior a figura do prefeito no Brasil”*. As competências públicas são diferentes, e segundo o assessor existe uma tendência das pessoas da fronteira medirem as coisas de forma generalizada, sem considerar a diferença entre os poderes, o que acarreta em cobranças indevidas. Pois as reivindicações imputadas ao prefeito, muitas vezes, se dão em função

¹¹² A Pluna é a empresa aérea uruguaia.

do que esta acontecendo do outro lado da fronteira. Neste sentido, o Sr. Cabral exemplifica:

No Brasil, a saúde e a educação se dão pelos três poderes. No Uruguai, as Intendências não tem responsabilidades com a saúde e educação, ambas são de ordem nacional. Então, por exemplo, o orçamento da cidade vizinha, é quase o mesmo que o nosso, só que o nosso tem 25% mais e um montante maior de 40% está comprometido com saúde e educação. É investimento nas pessoas, na qualidade de vida, mas não aparece. E o investimento que aparece, infelizmente, é a obra. Tem obra, é um bom gestor. Então tem aquelas comparações desconfortáveis. (Robson Cabral, assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

Outra distinção crucial gira em torno do sistema previdenciário, segundo o Sr. Cabral: *“Nós temos um regime próprio de previdência, lá a previdência é toda nacional. Então o intendente tem um recurso onde ele consegue dar um planejamento urbano com ações efetivas, não planeja apenas a cidade, executa o planejamento com as obras, investimento de esgoto, calçamento, drenagem urbana. E aqui a gente não consegue fazer isso”*.

A partir desta colocação do Sr. Cabral podemos nos debruçar nas complicações geradas pelo sistema previdenciário, principalmente, ao que tange o acordo fronteiriço feito com base na residência, estudo ou trabalho. A Sr^a Eliana Puglia fala de uma problemática vivenciada na sua própria gestão no vice-consulado brasileiro em Rivera relacionada a questão da previdência social. Vale lembrar, que conforme o acordo de 2004, uma pessoa de Rivera pode pedir visto de trabalho em Santana do Livramento, desde que comprove que tem um trabalho nesta cidade, ou vice-versa. A cônsul comenta que esta política que visa à integração, na prática, gera problemas ao ser concedido o visto de trabalho. *“Vamos supor que um brasileiro pegou o visto de fronteiriço, como tenho duas funcionárias que pegaram. Como são funcionárias, preciso colocar na previdência uruguaia, no BPS [Banco de Previsión Social], para que tenham aposentadoria. Mas não posso registrar, porque? Porque o número da carteira de fronteiriça uruguaia não tem tantos dígitos quanto a identidade uruguaia e não entra no sistema do BPS. Quando que foi desobstruído esse problema? No final do ano passado”*. Por ser a aposentadoria adquirida somente por um país, existe, atualmente, um acordo entre as previdências sociais dos dois países (o BPS e o INSS), para a fronteira. *“Esse acordo está sendo tramitado no Mercosul e vai facilitar aqui, porque aqui se fala da fronteira com sete anos de bonança de um lado e sete do outro. Então, tem emprego em Rivera, vem todo mundo trabalhar em Rivera, tem emprego em Santana, vai todo mundo pra Santana”*. A base deste acordo consiste no BPS e o INSS partilharem cadastros na fronteira, e o que se encaminha no âmbito do Mercosul são as bases para a estruturação de uma previdência integrada, ou seja, *“se a pessoa é do Brasil, paga previdência lá aí vem para Montevideú, paga alguns anos aqui no BPS, então vai para o Paraguai, se aposenta quanto soma tudo isso”*.

Também o assessor do prefeito de Livramento aponta o sistema previdenciário como um problema de fronteira. Comenta que a compensação previdenciária que envolve sistemas tecnológicos de comunicação não existe: *“um gargalo... se trabalho vinte anos*

do lado uruguaio, e depois vinte anos no Brasil, e me aposento no Brasil. Me aposento por idade, não por tempo de serviço, porque o tempo trabalhado no Uruguai, não vale nada aqui. Não há um sistema integrado. Não existe uma compensação previdenciária entre as nações do Mercosul. Isso é um problema. E o sistema é federal tanto lá como aqui, e as pessoas ficam amarradas.”

Na fala do Sr. Cabral o problema da questão previdenciária também expressa a dificuldade em se realizar obras na linha divisória. Por exemplo, na Praça Internacional que se constitui como um símbolo da integração entre os dois países, é muito difícil fazer um projeto para sua recuperação: *“como se executa a obra do lado uruguaio, se o Brasil captar o recurso, vai pedir licença pra quem? Não executa. Vai pedir pra uma empresa brasileira executar o trabalho, e se tem um acidente de trabalho com algum operário, o seguro cobre? O plano de saúde cobre? Não, ele não é internacional. Então ficamos presos nessas coisas...”*

Essas questões apontadas, que geram bloqueios no aprimoramento e na viabilidade das políticas de integração, colocam a necessidade de que o Mercosul tem em adequar-se aos setores da área social, é um processo que está em construção. As iniciativas do bloco que se iniciaram em torno das questões econômicas aduaneiras, ao serem ampliadas, demandam a necessidade em dialogarem incessantemente com os marcos regulatórios e/ou desregulatórios, para que possam efetivar as suas proposições. Já que uma integração socialmente justa requer a adoção de políticas públicas que também promovam uma agenda para o trabalho.

Trabalhar nos Países do Mercosul, com especial atenção às zonas de fronteiras, acarreta na necessidade em divulgar informações e promover ações para que os cidadãos que pretendam trabalhar em outro país do bloco possam ter acesso aos direitos e deveres dos trabalhadores. Assim, ao estabelecerem residência em outros países terão como base os acordos trabalhistas e previdenciários existentes facilitando a livre circulação de trabalhadores no Mercosul.¹¹³

O mundo do trabalho no Mercosul é acompanhado pelo Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (OMTM). O objetivo é o de oferecer subsídios aos governos e atores sociais para que formulem políticas públicas adequadas à realidade trabalhista dos países membros e ao processo de integração regional.

Paralelamente a estas questões em torno do desenvolvimento social da faixa de fronteira, existem projetos que incidem sobre o território e impactam a economia regional e que envolvem além dos atores binacionais, outras instituições e gestores internacionais. Como é o caso do Bioma Pampa¹¹⁴. O Sr. Robson Cabral nos conta sobre

¹¹³ Nota-se que no “II Seminário sobre Livre Circulação de Trabalhadores no Mercosul”, realizado em 2009, em Montevideu, foram debatidos temas sobre o Plano Regional e sobre as políticas de formação e qualificação profissional para os trabalhadores Migrantes.

¹¹⁴ Bioma é um conjunto de ecossistemas, o Pampa, também conhecido como Campos do Sul, abrange o estado do Rio Grande do Sul e se estende pelo Uruguai e Argentina. Com 178.243 Km², cobre mais da metade do Rio Grande do Sul e dispõe de uma biodiversidade impressionante. Somente na parte do Brasil existem cerca de três mil espécies de plantas, 385 de aves e 90 de mamíferos, conforme levantamentos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O Pampa é visto como uma vegetação menos nobre porque apresenta campos naturais, áreas que sempre foram campo, com gramíneas e outras formas de vegetação não lenhosa, conforme o professor do Laboratório de Geoprocessamento do Centro de Ecologia da UFRGS, Heinrich Hasenack, responsável pelo mapeamento do Pampa gaúcho. As paisagens naturais do Pampa são variadas, de serras a planícies, de morros rupestres a coxilhas. O bioma exibe um imenso patrimônio cultural associado à biodiversidade. Otávio Neto Gonçalves, pesquisador da Embrapa Pecuária

um projeto da Comunidade Européia no qual é o gestor pela parte de Livramento em parceria com Rivera. Segundo o assessor, a União Européia aprovou três milhões de euros para a realização deste projeto e o município de Santana do Livramento e Rivera participam com contrapartidas. O projeto teve início em 2009 e tem duração de quatro anos.

É um projeto que nasceu por conta de uma brasileira que estava na Itália. Uma consultora da Comunidade Européia para projetos. O projeto nasceu devido a uma área protegida no Rio Grande do Sul. Então, estive na Costa Rica e lá tivemos uma capacitação dos projetos de gestão ambiental de área protegida. E nosso projeto, qual é o foco? É pegar essa área protegida que está no Bioma Pampa, e junto com Rivera, fazer um diagnóstico daquilo que está hoje consolidado em cima do Bioma Pampa, e daquilo que a gente pode fazer, que podemos agregar valor. Por exemplo, vamos colocar um selo no ovino, vamos agregar valor. (Robson Cabral, assessor do Prefeito de Santana do Livramento-Entrevista).

O Bioma Pampa constituído de características faunísticas e geológicas particulares deve ser explorado, segundo o assessor, como uma oportunidade para que a produção local tenha um valor agregado. No entanto, questiona: *“Que órgão faz a gestão do bioma pampa? Não tem um órgão que faça a gestão do Bioma Pampa, ele é uma característica da região, uma característica geológica”*.

Para o Sr, Cabral, o controle mais efetivo da produção local como consequência do Bioma Pampa não é um fator impeditivo de crescimento econômico: *“Não, ele não impede. É que algumas resoluções do Estado podem proibir a cultura tal... Proíbe o eucalipto em cima do Bioma, mas isso não saiu... Então tem muitas coisas que estão caminhando no campo das idéias, mas no papel, no legal, isso não está consolidado”*. O assessor aponta como política consolidada em função do Bioma Pampa em Livramento e em Rivera, ter uma área protegida pelo Instituto Chico Mendes, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e que faz a gestão dos empreendimentos internos dessa área. E comenta a existência das culturas já consolidadas neste Bioma, assim: *“a uva, ela está em cima do Bioma. O Bioma descobriram agora há pouco tempo, que era o bioma”*. A principal inquietação atualmente, na sua opinião é a preocupação da sociedade com o meio ambiente: *“Já está consolidada a cultura. Existe o que agora? Sou Secretário de Planejamento do Meio Ambiente. Existe a preocupação que as atividades relacionadas ao arroz, por exemplo, para que tenham o uso sustentado e mantenham o meio ambiente em condições de evolução e manutenção”*.

Foi possível perceber, durante o trabalho de pesquisa, que existem diversas práticas de políticas de integração na fronteira desenvolvida por comitês, projetos conveniados com universidades, intendências, prefeituras etc., distintas daquelas que existiam antes do Mercosul. Neste sentido, a cónsul, reconhece que: *“O Mercosul trouxe a necessidade de regularizar as coisas. Antes o Estado não chegava na fronteira, tudo*

Sul, de Bagé, comenta que se em 366 anos de produção pecuária, o Pampa até hoje permanece, é sinal de que este tipo de exploração tem sustentabilidade ambiental. Fonte: <http://www.fepam.rs.gov>.

era feito na base do contrabando das coisas". É corrente na concepção da população local a idéia de que, anteriormente, estava tudo "meio entregue": "*Isso aqui era um areão, nos anos 40 vinha um circo e se instalava. Vinha não sei o que, e se instalava. Que há uma evolução, há. Acho que deveria haver maior coordenação para não haver tantas instâncias, se enxugasse mais, se coordenasse mais...*". Sobre as instâncias informais comenta: "*tem um sindicato, a Força Sindical que quer desenvolver o Bioma Pampa do ponto de vista econômico, então eles fazem seminários e querem trazer desenvolvimento sustentável para o Bioma Pampa*". Na opinião da cónsul:

Transformar essa região do pampa gaúcho em área de reserva vai acabar com qualquer exploração econômica na região. Aí acaba. O que querem é trazer a florestação, a madeira já está acabando... O uruguaio já descobriu a florestação. No fundo querem trazer outras indústrias não só de florestação, há um projeto de fazer termas no lado brasileiro. Há uma série de projetos que não poderão acontecer porque você não vai poder explorar o Bioma Pampa que não seja como Pampa. O que é o pampa? É um bando de boi solto que por hectare dá só cinco empregos, a florestação já te dá 15 empregos por hectare. Então à medida que vai mudando a atividade econômica, claro preservando... A idéia é que o pampa seja usado para outras coisas também, não só como pampa. (Eliana Puglia, cónsul em Rivera-Entrevista).

A cónsul, comenta sobre um projeto de lei de um deputado do Mato Grosso que quer transformar o Bioma Pampa em reserva. No seu entender, existe a possibilidade de que esta proposta vá de encontro às expectativas de alguns setores que não tem o interesse que o Rio Grande do Sul se expanda. Neste sentido, elucida que esta iniciativa é desfavorável para a região, e pode ser motivada pelo fato do Mato Grosso ter a mesma produção que o Rio Grande do Sul: "*aliás são os gaúchos que estão lá, e o que eles tem? Soja, gado, eles estão com medo da soja, do arroz, bota uma plantação de arroz aqui e tu vai concorrer com o arroz lá de cima, concorrer com a soja lá de cima*".

Podemos, neste caso específico, do projeto Bioma Pampa e sua incidência sobre a economia local, verificar que as opiniões dos dois entrevistados, o assessor do prefeito de Santana do Livramento e da cónsul do Brasil em Rivera, divergem drasticamente sobre os impactos na economia que tal iniciativa pode acarretar na região.

Pôde ser verificado, também, um outro ponto de profunda divergência entre os entrevistados, ao ser abordada a questão dos benefícios ou prejuízos para a economia local caso fosse aprovado, o projeto de redução da faixa de fronteira brasileira e a conseqüente entrada do capital internacional na região. Assunto esse já tratado nesta tese, no entanto, cabe verificar a posição de cada informante sobre o tema.

Antes de colocarmos as divergências entre os entrevistados, não esquecendo o lugar que ocupa cada falante, cumpre dizer que estas proposições revelam a complexidade dos embates sobre a preservação ambiental, o desenvolvimento sustentável e envolve ainda questões pertinentes à soberania de cada país. Além dos conflitos de interesses, a questão econômica está por trás deste processo no que se refere à instalação de empresas estrangeiras na faixa de fronteira, geração de emprego e renda. Neste sentido a preservação do Bioma Pampa impediria o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas não condizentes com este ambiente.

Conforme Moreira (2007a) a concepção de poderes assimétricos parte do esclarecimento das múltiplas ordens relacionais, tanto internamente quanto externamente, entre o local e o global, e nos permite pensar sobre a emergência de novas conformações dos domínios territoriais pelos novos usos globalizados.

Retomando a discussão da faixa de fronteira, o assessor, um pouco antes da data da entrevista, em dezembro de 2009, havia participado de um encontro de fronteira da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em Brasília para discutir esta questão. Comenta que o Ministério das Relações Internacionais estabelece que na faixa de fronteira é proibido colocar investimento internacional. No entanto, o Sr. Cabral esclarece: *Não é isso, isso é uma questão de interpretação legal. É que existe o Conselho Nacional de Segurança que tem que receber a informação que existe um investimento internacional na faixa de fronteira. Pode ter esse capital, só que com a autorização da CNS. Reconhece que é legítimo um rigoroso controle das regiões fronteiriças pela questão da segurança nacional: “O Brasil é um país enorme, pensa como um federalista, existe uma fronteira com vários países da América latina, tu vai permitir que qualquer investimento internacional seja instalado nestas regiões? Tem uma questão de segurança nacional. É óbvio. Se alguém invadir, alguma guerra, é evidente que vai começar pela fronteira, e tendo empresas com informações do nosso território, do nosso solo, na faixa de fronteira... É óbvio que tem que ter um controle.”*

O assessor enfatiza que o governo não quer proibir investimentos na faixa de fronteira; o que alega é a necessidade de ter o conhecimento do que se estabelece na fronteira, seja indústria do setor madeireiro, automobilístico, entre outros. *“A lei não fala em nenhum momento em proibir, onde diz que proíbe? Diz que tem que ter autorização. A União precisa controlar a fronteira. É legítimo. Senão acontece qualquer coisa na fronteira”*. E faz referência de que não é possível *“querer justificar que não funciona a nossa faixa de fronteira porque existe esta lei... Esta lei não influencia em nada”*.

Quanto ao fato do Uruguai, até então, não ter uma faixa de fronteira, e em face de discussão em pauta de setores que defendem a necessidade de criá-la, o professor Mazzei comenta: *“creio, que o que está atrás disso é gerar uma certa ordem, no que seja a apropriação de recursos fronteiriços. Gerar uma certa ordem via nacionalidade, controlar a proteção de impostos por cada um dos Estados”*. Ilustra a questão sob o prisma de um assunto muito discutido no Uruguai, relacionado à aquisição de terras por estrangeiros, principalmente, brasileiros: *“tem gente que olha num sentido muito produtivista, dizem que ao ter terras abandonadas pelos proprietários uruguaios é melhor ter terras produtivas por brasileiros. Ter um latifúndio inexplorado não serve ao país, é melhor que haja um empresário, ainda que estrangeiro, que as trate melhor”*.

Entretanto, como esclarece o professor, existem também opiniões radicalmente opostas à idéia da prioridade produtivista da terra: *“de cunho mais nacionalistas, no sentido da pátria, nação, que ainda que as terras sejam inexploradas, que sejam de uruguaios. Porém, isso é um projeto de classe, muito forte, nacionalista”*.

A geógrafa uruguaia Gladys Bentancor, em entrevista, ao falar sobre a redução da faixa de fronteira, coloca: *“Nós não temos faixa de fronteira, o Uruguai não tem política de fronteira. Aqui estrangeiros compram terras para a florestação que não precisa de muita mão de obra. Os que estão interessados em diminuir a faixa de fronteira brasileira são os florestadores”*. E acrescenta: *“Não corresponde a nenhum uruguaio opinar sobre a faixa de fronteira brasileira, discutir com o Brasil sobre sua política de fronteira. Sou*

crítica a meu país por não possuir, e deixar que qualquer um compre terras em seu território, sem regras para isso”. E esclarece: “Eu entendo que o Brasil tenha uma política de fronteira. Eu vejo como um país que se protege, não que queira invadir. Protege-se de terceiros e isso não podemos ver como hegemonia”.

A pesquisadora exemplifica, através da instalação de empresas com capital estrangeiro na fronteira dos Estados Unidos com o México decorrente do acordo de livre comércio, o NAFTA, os malefícios que podem acarretar este tipo de empreendimento em cidades fronteiriças:

As multinacionais se instalaram na fronteira com o México com as grandes empresas de *armados* de televisão e computador. Trabalho tipo fordista, que davam prejuízos aos Estados Unidos porque já estavam em outra fase de acumulação do capitalismo. Então, se trasladaram para o México por conta da mão de obra barata e, sobretudo, feminina. Estas empresas pagam centavos de dólares por 24 horas ao dia em Tijuana e El Paso, e, ainda acumulam todos os vícios de cidades de fronteira: prostituição, tráfico... Foram prejudiciais para a fronteira. A atração para ter multinacionais, muitas vezes, não é bom para a fronteira. (Gladys Bentancor, geógrafa uruguaia-Entrevista).

“Particularmente, eu sou a favor desde que o desenvolvimento seja sustentável”, assim se posiciona a cónsul brasileira sobre o tema da redução da faixa de fronteira. Sobre possíveis ocorrências, como a exposta acima pela geógrafa, enfatiza a necessidade de haver uma rigorosa fiscalização e compreende que a redução da faixa de fronteira traria muitos benefícios para a população fronteiriça. Favorável ao investimento estrangeiro opina, *“não devemos ter medo deste tipo de investimento”*. Entretanto, adverte:

Nós só vamos ter um problema, tem um projeto de lei no congresso uruguaio que se o Mujica¹¹⁵ realmente implementar, eles vão fazer a faixa de fronteira. Eles vão começar a controlar o que se está fazendo na faixa de fronteira deles, e isso, para nós vai ser um problema, porque hoje em dia a maioria das fazendas uruguaias são S.A. então, essa lei faz com que elas virem sociedades não anônimas. Cerca de 60 a 70% das terras no Uruguai são de brasileiros. Então se eles implementarem esta legislação eles vão descobrir quais são os brasileiros, argentinos também, mas os brasileiros têm a maioria de terras aqui na faixa. (Elia Puglia, cónsul em Rivera-Entrevista).

Neste sentido, exatamente por estar a faixa de fronteira relacionada com a compra de terras por estrangeiros, a geógrafa Gladys Bentancor esclarece que esta política brasileira não é hegemônica. Está além da questão do limite entre os países. A seu ver isto não depõe nem a favor nem contra a política do Mercosul. *“Podemos fazer todos os acordos que queiramos com o Brasil que não afeta em nada a integração fronteiriça. Por exemplo, o acordo dos 20 km para o documento de fronteira nada disso é afetado pela faixa como está”*.

¹¹⁵ Atual presidente da República Oriental do Uruguai.

Quanto ao surgimento de novos agentes políticos no contexto local, devido às transformações ali ocorridas, a pesquisadora Bentancor opina que não há uma visualização definida neste sentido. Entretanto, salienta que o impacto mais perceptível se encontra na área da saúde. O professor Enrique Mazzei também destaca a colaboração existente entre os profissionais na área da saúde. Comenta o professor, que na cultura de fronteira, sem que haja um controle estatal existe a colaboração, neste setor, de um lado e do outro. *“Esta solidariedade, não está definida de cima, decidem eles, como forma de solidariedade local. Na área de saúde, me comentaram, que havia ‘logros’. Porque a saúde facilita isso. A educação não. A educação separa. Porque se tem que cumprir certos planos em respectivos idiomas, isso separa”*.

De fato, a inconformidade com as circunstâncias na área de saúde e os arranjos institucionais entre os municípios fronteiriços, revela o esforço das comunidades em solucionar seus problemas de forma integrada. Os obstáculos enfrentados para a melhor qualidade de vida para a população fronteiriça, possibilitaram algumas flexibilizações com relação à saúde na fronteira. Como enfatiza o Sr. Cabral: *“existe o uso do equipamento público, do espaço público, no setor da saúde, por ambas as populações. Por exemplo, quando teve uma crise do hospital aqui, como a do de setores de obstretas, que não atendiam no hospital local, nós tivemos partos realizado no lado de lá”*.

Conquistas mais amplas neste setor foram alcançadas através das ações do Comitê Binacional de Saúde. Sua eficácia é reconhecida pelos mais variados setores em ambas as sociedades, como comprova o assessor Sr. Cabral: *“Nós temos um comitê de fronteira, que é eficaz porque através deste comitê, foi gerado, agora, um novo acordo de saúde pública que vai facilitar a nossa vida, caso não tenha serviço de saúde do lado de Livramento para contratar você vai ter que contratar do lado de lá”*.

Em 2009, entrevistei a Diretora Departamental de Saúde Pública de Rivera e foram fornecidos dados do Comitê Binacional de Integração em Saúde. A proposta deste setor permitiu a apreensão da temática da integração fronteiriça pela perspectiva do atendimento a uma das principais demandas do local: as regulamentações sobre acesso aos serviços de saúde; a ampliação dos acordos políticos; as dificuldades e as formas de superação que envolve o setor.

Um dos objetivos desta tese é contribuir para o reconhecimento da existência e adoção efetiva de novos instrumentos legais que garantam o acesso aos serviços sanitários e a proteção social na região de fronteira. Sobre a criação e os avanços deste Comitê, nos deteremos no item seguinte deste trabalho, enfatizando, sua implementação, o papel dos agentes locais em sua organização e seu funcionamento diante das carências no setor nas cidades gêmeas de Rivera e Santana do Livramento.

4. Uma experiência de fronteira: O Comitê Binacional de Saúde na fronteira Brasil - Uruguai

Este capítulo analisa uma experiência de política social que envolve a participação de atores locais fronteiriços. Trata-se da instituição do Comitê Binacional de Saúde do par de cidades Rivera e Santana do Livramento, criado em 05 de dezembro de 2005. Abordar a experiência da integração e da cooperação entre os sistemas de saúde em áreas limítrofes entre os dois países não é tarefa fácil. É bastante reduzido o número de estudos referentes à saúde em regiões de fronteira. De maneira corrente a literatura mostra que, regra geral, essas regiões são marcadas por uma precária base produtiva e de infra-estrutura econômica e social.

Também, há que se demarcar que ao enfrentar o problema do setor da saúde em fronteiras, as raras alternativas políticas conformam pactos e acordos bilaterais realizados entre os governos dos países interessados. Nestes casos, muitas vezes são realizadas em nível nacional e, nem sempre, chegam aonde deveriam ter vigência, ou seja, na fronteira.

Estudos na região constataam que a atenção à saúde na fronteira do Mercosul corresponde a um nível de institucionalidade reduzido dos sistemas municipais de saúde, especialmente, nas cidades-gêmeas. As cidades geminadas possuem, cada uma delas, estruturas sociais, políticas e econômicas distintas, e imprimem alternativas diversas para as políticas de saúde nos respectivos países: normativas, legais e sociais. A intensificação de fluxos de produtos, serviços e pessoas, decorrentes do processo integratório, fomenta tensões que exigem respostas dos sistemas de saúde.

Conforme o texto oficial do livro lançado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (2010, p.33), “Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania”, o discurso governamental brasileiro, coloca-se como ciente da necessidade de diminuir as assimetrias existentes entre os sistemas de saúde. Enfatiza que para tal, são necessárias políticas públicas baseadas nos princípios da eficiência, da descentralização e da integração.¹¹⁶

A integração das políticas de saúde pública entre países do Mercosul baseia-se no princípio de que a harmonização dos sistemas de saúde é um direito fundamental do cidadão do bloco. Os acordos assinados a partir de 2006 impulsionaram a integração de políticas regionais em relação ao controle do tabaco, promoção da segurança alimentar e nutricional, acesso a medicamentos e critérios de patentes, regulamentação de listas de espera para transplantes de órgãos, ações para a redução da mortalidade materna e neonatal e fortalecimento de sistemas regionais de gestão da saúde pública.

¹¹⁶ Segundos dados desta mesma publicação, a pronta ação dos governos dos países do Mercosul em relação ao acesso às vacinas contra o vírus da Influenza A (H1N1) demonstra a importância da integração das políticas de saúde pública na região. Na reunião dos presidentes dos Estados Partes e Associados (2009), no Paraguai, o acesso às vacinas contra o vírus (H1N1), foi amplamente discutido. Ficou decidido que as autoridades da área da saúde voltariam a se reunir. No Equador (2009), por convocação do Conselho de Saúde da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) se encontram novamente. Na Declaração de Quito, aprovada na reunião, as autoridades reiteraram que os direitos de propriedade intelectual não devem impedir a adoção de medidas para proteger a saúde pública, e propuseram a utilização do Fundo Rotatório da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) como instrumento de negociação conjunta para a compra de vacinas. A decisão tem por objetivo facilitar o acesso por parte da população mais vulnerável.

As diretrizes sociais para a saúde na região, estão definidas no Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde, aprovado em 2009 pelos ministros da saúde dos estados partes e associados. Entretanto, com vistas a alcançar os objetivos determinados por este Plano de Trabalho é necessário fortalecer a articulação entre as políticas públicas regionais de todas as áreas sociais do Mercosul.

O Ministério da Saúde do Brasil desenvolve projetos de cooperação e assistência técnica com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS), junto com a Reunião dos Ministros da Saúde do Mercosul e Estados Associados e com o Subgrupo de Trabalho nº 11. Essa cooperação tem por objetivo desenvolver as políticas públicas de saúde no Mercosul, apoiando a integração das políticas regionais de saúde. Um dos projetos de maior importância no âmbito da cooperação com a OPAS foi firmado em 2008, a criação do Observatório de Sistemas de Saúde, com o objetivo de fortalecer os sistemas e as políticas públicas de saúde no Mercosul.

Desde 2007, grupos de trabalho bilaterais foram criados com o Uruguai.¹¹⁷ A importância dos acordos bilaterais nas fronteiras se dá por facilitarem o acesso dos cidadãos aos serviços de saúde. O Acordo Brasil-Uruguai, aprovado pelos Congressos de ambos os países, para Permissão de Serviços de Saúde entre pessoas físicas ou jurídicas facilitará o acesso aos serviços de saúde para os cidadãos brasileiros e uruguaios residentes em diversas localidades.¹¹⁸

Na perspectiva da Cúpula Social do Mercosul em 2009, a saúde coletiva e a qualidade de vida devem ser prioridades da agenda dos países membros do Mercosul, com uma real participação dos povos no desenho, execução, gestão e controle das políticas públicas.

Uma publicação oriunda de pesquisa do Programa de Doutorado em Saúde Pública - ENSP/Fiocruz¹¹⁹ aborda a situação de municípios brasileiros fronteiriços do Mercosul. Observa que acordos e programas de saúde voltados para municípios brasileiros fronteiriços apóiam esforços de garantia e atenção integral e humanizada para o fortalecimento das políticas nacionais de saúde. Adverte que a inclusão de temas sociais na agenda regional é tardia. E, coloca que as cidades fronteiriças têm concretizado a articulação local – ainda com autonomias diferenciadas e graus variados de dependência das instâncias nacionais – acordos bilaterais que podem ser considerados etapas preparatórias para entendimentos multilaterais. Neste sentido, os investimentos, recursos e estratégias para o planejamento conjunto na fronteira incentivam a cooperação e a solidariedade, bem como propicia fortalecer os entes locais na gestão do sistema de saúde. O artigo cita duas iniciativas que devem se incorporar à agenda e a estratégias local, regional e multilateral: o Grupo de Trabalho Itaipu Saúde e o Comitê de Saúde de Santana do Livramento e Rivera. Esta última iniciativa é apresentada como um espaço de debate e planejamento de atividades que reconhece as diversidades entre os sistemas sanitários de saúde. Ressalta que a integração regional ao incrementar intercâmbios

¹¹⁷ Também com o Peru e Venezuela. Existem negociações com a Colômbia, a Bolívia e Guiana Francesa.

¹¹⁸ As localidades de abrangência do Acordo são: Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo, Barra do Chuí, Jaguarão, Aceguá, Santana do Livramento, Quaraí e Barra do Quaraí, no Brasil; e em Chuy, 18 de Julio, Barra do Chuy, La Coronilla, Río Branco, Aceguá, Rivera, Artigas e Bella Unión.¹¹⁸ (2010, p.38).

¹¹⁹ A referência é o artigo Municípios Brasileiros Fronteiriços e Mercosul: Características e Iniciativas de Cooperação em Saúde. Revista Saúde em debate, Rio de Janeiro (2005), pp.248-257.

impõe, na saúde, a articulação de estratégias para a efetivação de programas e políticas públicas nacionais. Constitui-se como espaço que promove a participação e debate com atores locais sobre o processo de integração regional e as problemáticas de saúde na fronteira.

Neste capítulo, considerando a integração regional como fator fundamental para a consolidação do Mercado Comum do Sul, a articulação do Comitê Binacional de Integração em Saúde de Santana do Livramento e Rivera, marca um estudo de caso relevante sobre a integração binacional. Diante das demandas do setor da saúde da população local, observar o nível de institucionalização deste Comitê, identificar os sujeitos políticos e as parcerias estabelecidas a partir de sua criação, nos ajuda a perceber como ocorreu a participação da sociedade neste processo.

É intenção, também, sublinhar os elementos determinantes para o entendimento do processo de integração regional nesta localidade fronteiriça. Uma análise deste caso em particular, possibilita investigar um fenômeno contemporâneo, em seu contexto. No entanto, deve-se ter em conta que ao se tratar de uma região fronteiriça os limites entre o fenômeno e o contexto, não estão claramente definidos. Nos interessa demarcar a experiência da Comissão Binacional de Saúde de Rivera-Livramento como um exemplo de ação prática, bem sucedida, no contexto das políticas públicas de integração descritas anteriormente.

A 1ª Conferência de Integração em Saúde, realizada em 11 e 12 de outubro de 2005 no par de cidades Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) contou com 280 participantes de ambos os países: representantes dos ministérios de saúde, cônsules, autoridades municipais, conselho municipal e estadual de saúde, trabalhadores da saúde e usuários. Como resultado deste encontro, ficou definida a criação de um Comitê Binacional para a elaboração de políticas públicas de saúde, integrando as comunidades de Rivera e Livramento. Esta iniciativa atingiu um de seus objetivos, o de estabelecer o ajuste complementar para a prestação de serviços de saúde na faixa de fronteira.

A Comissão Binacional da Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai, instituída pelo ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o governo brasileiro e uruguaio para a saúde na fronteira, será o órgão encarregado de supervisionar a implementação do presente ajuste.

O Comitê Binacional de Saúde foi criado em 5 de dezembro de 2005 pela prefeitura de Santana do Livramento e corresponde ao Decreto nº 4201/05 e, pela Intendência de Rivera, a Resolução nº 3945/06.

Em Santana do Livramento, a Portaria que instituiu o Comitê Binacional de Integração em Saúde foi assinada pelo Prefeito Municipal Wainer Viana Machado e indicou os representantes dos municípios que, no período, constituíam o Comitê. E ainda determinou as instituições que a compoortam: Prefeitura Municipal; Secretaria Municipal de Saúde; Vigilância Sanitária; Secretaria Municipal de Agricultura; SINDISAÚDE; UNAMOS; APAE; Conselho Municipal de Saúde; Pastorais Sociais; Ordem dos Advogados do Brasil; UERGS (SILVA, 2009, p.69).

Em Rivera, a Resolução assinada pelo Intendente Municipal de Rivera Tabaré Viera Duarte, além de criar em âmbito institucional, indicou os representantes uruguaios no Comitê Binacional de Integração em Saúde, a saber: Titulares – Intendente de Rivera; Ministério de Salud Pública; Intendência Municipal de Rivera/Salubridad, Higiene y M. Ambiente; CASMER; COMERI; Sindicato Médico de Rivera; SUTAM; FFSS;

Intersindical; Comisión Policlínicas Periféricas; Comisiones Vecinales I.M.R; Asociación CAIF; Clubes de Servicio – Cruz Roja; Centro Universitario de Rivera¹²⁰ (SILVA, 2009, p.70).

Os objetivos do Comitê Binacional de Saúde estão centrados na obtenção da participação da sociedade civil organizada na condução de políticas públicas de saúde.

Ainda em torno dos objetivos propostos por este Comitê, o Sr. Horácio D'Avila, Presidente do Conselho Municipal de Livramento no Segundo Seminário Políticas de Integración de Frontera (2007)¹²¹, afirma que a participação da sociedade é uma novidade que traz o Comitê Binacional, e ressalta que no Brasil essa postura é chamada de controle social. A discussão e o debate na comunidade para que cheguem as autoridades as suas demandas de fronteira são, para o presidente, o diferencial deste Comitê. E comenta:

Es el instrumento de relevancia de los temas de salud comunitaria en la discusión y instrumentación de proyectos de interés sanitario para la frontera. Es un canal abierto y competente para el flujo de informaciones, proponiendo la interacción de los distintos niveles de los gobiernos departamentales, nacionales em Mercosur.¹²²

Também esclarece que o grande desafio é como articular os diferentes órgãos de instituições públicas e privadas, agentes políticos e comunitários dos países para buscar soluções aos problemas comuns da fronteira. Na perspectiva do presidente:

Tenemos toneladas de legislación em todo sentido: acuerdos binacionales, acuerdos del Mercosur, leyes nacionales, leyes departamentales, estaduales; todas nos dicen cómo hacerlo pero no facilitan absolutamente nada. La realidad es otra y la ley no nos ayuda para resolver realmente, nos impide a veces tomar algunas resoluciones efectivas respecto a las necesidades de nuestra comunidad.¹²³

As considerações do presidente se voltam para a questão de que apesar do Comitê Binacional tentar consagrar as normas propostas regionalmente, na realidade, encontram dificuldades em aplicá-las. Justifica que essa limitação ocorre pelo fato de que tais propostas não contemplam as realidades locais em sua especificidade.

De qualquer forma, o Comitê Binacional de Saúde constitui-se como instrumento de relevância nos temas de saúde comunitária, na discussão e instrumentalização de projetos de ação e na elaboração de projetos de interesse sanitário na fronteira.

Em novembro de 2009, entrevistei a Dr^a. Aida González, Diretora Departamental de Saúde de Rivera e representante política do Ministério de Saúde do Uruguai, que declara a importância do apoio político ao processo de integração regional. A Dr^a. González é uma das principais protagonistas da criação do referido Comitê.

¹²⁰ As atividades do Comitê Binacional de Integração em Saúde têm início em 09 de março de 2006, na Câmara Municipal de Vereadores de Santana do Livramento, no Brasil, onde foi realizada a primeira reunião ordinária, sendo tratados assuntos pertinentes ao Regimento do Comitê.

¹²¹ Memoria do Segundo Seminário de Políticas de Integración de Frontera (2007): “Espacio Diverso y Complejo”, Rivera –Uruguai. Ministerio de Desarrollo Social. (Mides) Uruguai. pg. 43.

¹²² Idem, p.43.

¹²³ Idem, p.44.

Quando questionada, especificamente, sobre as expectativas dentro da sua área de atuação, comenta:

Eu acho que vai depender dos atores e da vontade política. De termos a mesma visão política de latino americanismo de integração. Mas ainda falta... Na saúde, nós temos avançado muito, porque temos a necessidade de resolver as coisas e isso fez com que nos adiantássemos a outros temas. A necessidade das pessoas, no tema da saúde tem que ser respondida. (Dr^a. Aida González, Diretora Departamental de Saúde de Rivera e representante do Ministério de Saúde do Uruguai-Entrevista).

As questões relativas à saúde são sempre pragmáticas e pressupõem rapidez e eficiência, como relata a Dr^a González.

A experiência de ação de cooperação em saúde, articulada no projeto piloto de “Prevenção das DST/HIV/AIDS” de 2006, engloba a Coordenação Municipal de DST/AIDS de Santana do Livramento e a Oficina Departamental de Saúde de Rivera. Esta ação cooperativa visa diminuir a incidência da contaminação das doenças sexualmente transmissíveis. Na fronteira existe um fluxo intenso de pessoas, por ser um local de passagem do transporte bilateral comercial e de atividades turístico-comercial e por isso pode ser considerada uma região propícia à proliferação deste tipo de doenças.¹²⁴ (SILVA, 2009, p.74).

Conforme coloca a Diretora Departamental de Saúde de Rivera: *“fizemos um comitê a nível local para trabalhar em AIDS. É um tema que não tem fronteiras, toda a parte de vigilância epidemiológica de dengue, não tem fronteiras. Então a necessidade destes tipos de questões é de conhecer e trabalhar juntos, foi uma das nossas prioridades. Por isso formamos o Comitê Binacional”*.

No ano de 2005, foi feito em conjunto um seminário sobre a AIDS, a partir daí surgiu à necessidade das duas cidades se unirem e trabalharem juntas, com o objetivo de atender as pessoas que moram em bairros brasileiros e uruguaios, envolvendo temas comuns a estas populações: *“como as drogas, o crack é um tema comum aqui na fronteira, acidentes de trânsito... temos subcomissões formadas por técnicos e que promovem encontro, palestras, junto à população local”*. No entanto, não foi sem dificuldade, e houve uma substantiva demora, para que fosse possível referendar, juridicamente a efetivação deste acordo. Conforme coloca da Dr^a González: *“o nosso trabalho diminui muito porque temos a cônsul, também, como representante do comitê de fronteira. Então acaba de se firmar na Câmara de Deputados esse acordo que teve que ser referendado pelos dois parlamentos, em Brasília e Montevideú. Demorou mais de um ano, e agora saiu”*.

¹²⁴ Outro exemplo de cooperação em saúde entre as cidades de fronteira foi o “1º Encontro Internacional de Agentes de Campo”, promovido através da parceria entre a Vigilância em Saúde de Santana do Livramento e a Dirección Departamental de Salud de Rivera. O curso teve a participação de agentes de saúde de ambas as cidades e foram tratados assuntos relacionados ao combate à dengue. Durante o encontro as equipes apresentaram suas ações direcionadas ao enfrentamento deste problema e discutiram a melhor forma de agirem conjuntamente.

A Diretora conta que foi necessário fazer pressão política para fazer valer o acordo para Permissão de Serviços de Saúde entre pessoas físicas ou jurídicas na fronteira, e explicar sua importância para as autoridades, principalmente, as brasileiras:

Fizemos pressão o tempo todo; fomos até Porto Alegre e falamos com o secretário de saúde, o prefeito falou com todos os deputados da região. No Uruguai não tinha problema porque nos tínhamos maioria parlamentar, é bem mais próximo também. Então no Uruguai, em seguida a câmara dos senadores e deputados firmaram o acordo. No Brasil, demorou um pouco mais. Tinha sido firmado pelos senadores, faltava a câmara de deputados que firmou esses dias. (Dr^a. Aida González, Diretora Departamental de Saúde de Rivera e representante do Ministério de Saúde do Uruguai-Entrevista).

A cônsul de Rivera, comenta sobre a demora de se tramitar este acordo no caso brasileiro:

O Mercosul vem depois das coisas, dos fatos, e às vezes não resolve todo o problema. O caso do acordo de saúde, que está pronto faz um ano e tanto e precisa passar pelo congresso. No caso do Uruguai, a aprovação foi mais rápida, também, o país é muito menor, as nossas instâncias são muito mais demoradas, e nós, agora que saiu na plenária da Comissão das Relações Exteriores, que vai ser levado a plenário para votação e eles tem um forte lobby do Conselho Regional de Medicina, o CRM, eles acham que vão perder espaço, controle, eles acham que os uruguaios vão entrar... E eles têm aquele controle muito rígido e bem feito, da qualidade da nossa medicina. Mas eles não vêem o outro lado, que é o lado bom, que se você não tem de um lado, tem que ter do outro, e é só atravessar a rua. Então o sujeito não precisa se deslocar 6 km para fazer uma hemodiálise. (Elia Puglia, cônsul em Rivera-Entrevista).

Cumprir destacar que em municípios de fronteira, os serviços de saúde disponibilizados à população assumem uma importante dimensão no cotidiano dos moradores, tendo em vista que são localidades, muitas vezes, situadas distantes dos grandes centros urbanos. O ajuste complementar (Anexo I - Documento V) para prestação de serviço de saúde, derivado das discussões deste Comitê Binacional reconhece que a fronteira constitui um elemento de integração de suas populações. A intenção é de consolidar soluções mediante instrumentos jurídicos para que os cidadãos fronteiriços tenham acesso aos serviços de saúde nos dois lados da fronteira¹²⁵.

Figura 4: Reportagem sobre a implementação do Ajuste complementar de Saúde.

¹²⁵ É celebrado o ajuste complementar no marco do acordo entre os dois países de permissão de residência, estudo e trabalho de 21 de agosto de 2002 com notas para ambos os países, em 23 de abril de 2008. O âmbito da aplicação deste ajuste propõe permitir a prestação de serviços na área de saúde por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas localidades vinculadas para pacientes que comprovadamente tenha identidade e constância de domicílio em uma das localidades vinculadas

Aprovado Ajuste Complementar ao acordo com o Uruguai para prestação de serviços

O plenário do Senado Federal aprovou na tarde de terça-feira, 8, o texto do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a nacionais - brasileiros e uruguaios, residentes na região de fronteira, para Prestação de Serviços de Saúde.

A informação é do santanense Zulmir Rasch, que atua na Confederação Nacional de Municípios.

Aspiração antiga

Antiga reivindicação dos municípios da fronteira Brasil-Uruguai, o instrumento permitirá o acesso recíproco de brasileiros e uruguaios a serviços de saúde nos dois lados da fronteira e permitirá contratar, não apenas atendimento médico-hospitalar, mas também serviços como hemodiálise e exames laboratoriais, serviços clínicos e cirúrgicos, atenção de urgência e emergência, dentre outros, o que contribuirá para evitar duplicação de esforços e para o uso mais racional da infraestrutura dos dois lados da Fronteira com vista a garantir o melhor atendimento possível às necessidades dos cidadãos, independentemente de viverem do lado uruguaio ou brasileiro.

Especificidade local

O Ajuste Complementar procura responder a realidade específica da Fronteira, especialmente nas localidades e cidades

gêmeas, como Livramento e Rivera, Quaraí e Artigas, Jaguarão e Rio Branco, etc. Nesses casos, as populações compartilham o mesmo espaço urbano e os mesmos problemas, o que requer um tratamento integrado da situação para garantir soluções eficazes.

Instrumento jurídico

Em muitas localidades de fronteira, diante de situações de emergência médica, como a que ocorre com o fechamento do hospital Santa Casa de Misericórdia, já há uma colaboração ativa na prestação de serviços de saúde aos cidadãos. No entanto, a falta de um instrumento jurídico que discipline a questão gera insegurança jurídica e afeta o bem-estar da população fronteiriça.

Este instrumento, conforme Rasch, representa, portanto, um passo importante na integração fronteiriça e tem um caráter inovador no contexto das relações do Brasil com o Uruguai, principalmente no momento em que Livramento é reconhecida como cidade símbolo do Estado brasileiro junto ao Mercosul. O texto aprovado que contou com o acompanhamento da Confederação Nacional de Municípios em Brasília, será encaminhado nesta semana para promulgação do Presidente da República, que baixará um decreto oficializando o instrumento.

Fonte: Jornal *A Plateia*, de Santana do Livramento, 10/12/2009, p.3.

“Agora esse acordo se firmou, já transcendemos a fronteira”. Assim, a Dr^a Gonzálvez, representante do Ministério de Saúde do Uruguai, qualifica a dimensão do acordo: “Se o secretário precisa de um cirurgião eles trazem o paciente, porque neste acordo não há intercâmbios de profissionais”. Segundo a diretora uruguaia, estão lutando por isso também, “mas, a medicina brasileira é muito corporativista”, comenta, o que dificultaria o deslocamento de médicos uruguaios para atendimento em Livramento.

De qualquer forma este acordo vai facilitar muito o atendimento no setor da saúde, principalmente, depois que a Santa Casa em Santana do Livramento fechou. Na verdade, a situação é bastante complicada porque Santana do livramento tem uma população de 80 mil habitantes e com o fechamento da Santa Casa está sem hospital público: *“teve uma greve de ginecologistas na Santa Casa e o secretário pediu que pelo hospital daqui fossem feitos os partos. Então aqui se firmou um acordo financeiro, eles nos pagavam, o lado brasileiro fazia a certidão de nascimento grátis”*. Neste caso, obviamente, as crianças brasileiras nascem em território uruguaio mas terão certidão de nascimento brasileira: *“Então a cônsul facilita o certificado”*.

A cônsul, ao falar sobre a cooperação fronteiriça na saúde, a princípio, destaca que nesta fronteira existe uma interligação muito forte. Porque a Comissão Binacional de Saúde, funciona. *“A saúde no lado uruguaio é federal, não é estadual, aqui [Rivera] a saúde não responde ao intendente responde a Montevideú, mas essa senhora [Sr^a Gonzáles] , ela é muito articulada e dela partiu este ajuste complementar, quer dizer, da necessidade desta fronteira”*.

O caso da Santa Casa de Livramento, para ela é propulsora deste ajuste: *“partiu do caso da Santa Casa, em 2007, há dois anos atrás. Houve uma greve de ginecologistas e obstretas do SUS. Ou seja, a Santa Casa atendia a mãe que pagasse, se era do SUS não atendiam. Então a solução pensada foi super adequada, trazê-las de ambulância. Aí começou a envolver o consulado, claro, porque essas crianças nascem do lado de cá, eu tenho que dar uma certidão de nascimento”*. Quando perguntada qual seria a nacionalidade desta criança que nasce em território uruguaio: *“Para nós filho de brasileiros, brasileiro é em qualquer lugar do mundo. A Santa Casa não pode escolher a nacionalidade da criança, isso foi levantado pelos grevistas, que não queriam ser boicotados. Fura uma greve, acaba. Então foi daí que saiu este ajuste complementar. Mas tudo isso é bastante coordenado hoje”*.

A diretora uruguaia, entretanto, lamenta a grave situação da Santa Casa de Santana do Livramento: *“Está complicada a coisa... Outro dia fizemos um parto prematuro com um feto de 600g e tivemos que adentrar pelo Uruguai para mandá-lo ao CTI. O menino morreu no caminho, e complicou, porque a mãe não tem nacionalidade Uruguaia”*. A carteira de cidadão fronteiriço serve para a faixa de fronteira, não dá direito de atendimento em Montevideú. A diretora conclui dizendo que a situação está assim por ora, pois quando a Santa Casa voltar a funcionar *“nós poderemos trocar serviços com este acordo. Nos atendemos um parto, e eles podem dar uma cama no CTI”*.

A cotidianidade na faixa de fronteira é facilitada por ajustes como este, permitindo a solução de certos problemas que seria impossível anteriormente ao acordo. Conforme declara a Diretora Departamental de Saúde: *“existem coisas que não eram possíveis resolver a nível local. Nós podíamos trabalhar em dengue, ajudar as equipes, mas, por exemplo, um veículo brasileiro não podia entrar em território uruguaio. E nem os uruguaios entrarem lá para ajudar em alguma epidemia, não se podia”*.

Um outro exemplo bastante elucidativo, citado em entrevista pela cônsul em Rivera, foi relativo a um caso de óbito nesta fronteira Rivera e Santana do Livramento:

Do ponto de vista social, há uns impedimentos legais, mas as pessoas tentam se ajudar umas as outras. Como posso te dizer: tem pessoas que moram do lado de cá [Rivera] há 30 anos, são brasileiros e estão ilegais, ou seja, não tem visto de permanência ou cidadania. Então, se a

pessoa fica doente ela não pode ser atendida no hospital. Então o que acontece? Ela vai pra Santana, então não há este conflito, ela atravessa a fronteira e vai. Agora, se isso não pode acontecer... por exemplo, outro dia estavam me comentando o caso de um pobre que faleceu, era brasileiro carente, faleceu do lado de cá, e ele queria ser enterrado em Santana e tem toda aquela papelada, toda aquela tradução para a funerária, o que a família fez? Botou ele num carro, atravessou a fronteira e ele foi sentado. Aí entrega para a funerária lá e sai muito mais barato. Matou uma grande problemática legal, com um jeitinho. Porque aqui é permitido, você entra pela cidade... por mais que tu controle essas duas cidades, não tem controle. Então tem pessoas, e eu sou uma delas, que acham que o controle da fronteira, o controle mesmo do Estado, do país, ele tem que ser feito a partir de quando acaba o município, no caso, na estrada. Porque dentro da cidade é impossível fazer esse controle, eu acho que as duas cidades deveriam ser totalmente integradas e é por isso que a gente tá trabalhando. (Eliana Puglia, cônsul em Rivera-Entrevista).

Em função de evitar situações extremas, como este caso de óbito, fica determinado mediante o acordo citado, conforme está previsto no item 2, do artigo 3 que: “as partes contratantes serão pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e as partes contratadas, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas”. Nas situações de nascimento e de óbito se seguiram as seguintes recomendações: no primeiro caso, como prevê o artigo VI, item 2: “a parte do contratado emitirá o documento de nascido vivo e o encaminhará a autoridade consular da parte do contratante, a fim de que a criança nascida no território da outra parte seja regularmente registrada em consulado ou vice consulado-respectivo.” Em situações de falecimento o documento em seu artigo VII, estabelece o mesmo procedimento, onde o atestado de óbito será emitido e remetido ao consulado ou vice-consulado do país contratante, uma burocracia, que no caso acima citado, foi eliminado “com um jeitinho”.

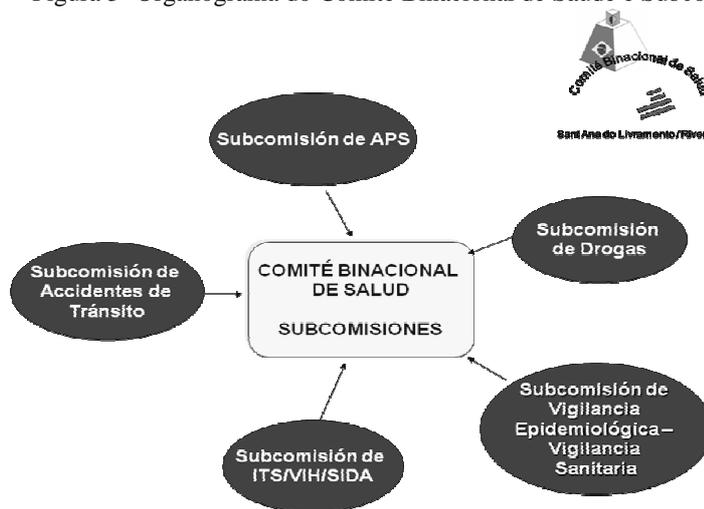
Este ajuste possibilita que um serviço público ou mesmo particular de saúde, possa ser contratado do outro lado. Não prevê que o médico mude de país. “*Obviamente, é feito para a população mais carente, porque quem tem dinheiro vai do lado que quiser, não tem problema, paga e vai*”, comenta a cônsul.

A entrevistada ressalta, ainda a existência de outros conflitos, mesmo que em menor escala. Cita o exemplo de um brasileiro que morava em Rivera, se tratava na Santa Casa em Livramento, e precisava de doação de sangue: “*então ele pediu para vizinhos, todos uruguaios, só que naquele momento, havia uma lei brasileira que só permitia doar sangue se tiver residência no local, então os vizinhos uruguaios não puderam doar sangue*”. Essa pessoa teve que contactar parentes distantes a ele, do lado de Santana. Depois deste caso, a ANVISA modificou a determinação. “*Foi documentado na imprensa, a gente documentou, a embaixada de Montevideú também. Então hoje um uruguaio pode doar sangue para um brasileiro ou para outro uruguaio que estiver sendo atendido na Santa Casa ou em qualquer outro lugar em Santana*”, conclui a Sr^a Puglia.

Um dos objetivos a ser superado pelos gestores das políticas públicas de saúde é a escassez de infra-estrutura para a coleta e análise de dados. As falhas no processamento de dados, a escassa vinculação entre gestão e o sistema de informação para a tomada de decisões são obstáculos presentes nas duas cidades. Os profissionais trabalham em um

desenho de um sistema de registro de informação com base em ambas as cidades. Esta, entre outras diretrizes de ações de saúde fronteiriça, são pensadas e implementadas pela Mesa Coordenadora do Comitê Binacional de Saúde que tem quatro integrantes do Brasil e quatro do Uruguai. Este grupo, além de coordenar e administrar executa políticas decorrentes das subcomissões e que foram aprovadas pelo comitê.

Figura 5- Organograma do Comitê Binacional de Saúde e Subcomissões



Fonte: Arquivo digital cedido pelo Comitê Binacional de Salud de Rivera em 2009. Intitulado: Comitê Binacional de Saúde, Santana do Livramento e Rivera.

Conforme a figura acima, o Comitê Binacional de saúde é composto por cinco subcomissões: de APS (atenção primária de saúde); de drogas; de acidentes de transito; de AIDS; vigilância epidemiológica/vigilância sanitária. Este comitê se reúne a cada 45 dias, e tem como função deliberar as pautas, promover políticas e fiscalizar sua aplicação. Conforme a Diretora Departamental de Saúde:

Nós formamos o Comitê Binacional de Saúde. A cada 45 dias nos reunimos. Fundamos em 2005. O Comitê de Saúde está formado por 30 pessoas: 15 uruguaios e 15 brasileiros; destes 15 de cada lugar, há a paridade com os técnicos de saúde. Nós temos nossos técnicos, médicos, pessoas da comunidade, representativas de diferentes setores, por exemplo, em Santana de Livramento tem gente da moradia, da saúde, da APAE, tem varias entidades sociais que integram os comitês. E do nosso lado também. (Dr^a. Aida González, Diretora Departamental de Saúde de Rivera e representante do Ministério de Saúde do Uruguai-Entrevista).

A diversidade de atores envolvidos na gestão do Comitê é uma marca desta iniciativa desde a sua gênese. A participação da comunidade é o primeiro item destacado em suas finalidades.

Figura 6: Registro de Encontro do Comitê Binacional de Saúde.



Fonte: Arquivo digital cedido pelo Comitê Binacional de Salud de Rivera em 2009.
Intitulado: Comitê Binacional de Saúde, Santana do Livramento e Rivera.

Ao colocar a integração regional como fator fundamental para a consolidação do Mercado Comum do Sul - Mercosul, a experiência do setor de saúde na fronteira, entre Santana do Livramento e Rivera, é o caso de uma cooperação bem sucedida.

Apesar das incompletudes dos acordos, das carências ainda existentes, e da necessidade de se consolidar mais espaços e conquistas políticas e jurídicas referentes ao tema da saúde da fronteira, foi possível perceber avanços neste campo de atuação.

De acordo com a cônsul: *“As pessoas são muito críticas do Mercosul, mas agora há uma atenção maior, e vou falar bem do Itamaraty e da chancelaria uruguaia. Há uma preocupação muito grande de olhar de forma diferenciada a fronteira, tanto o governo Lula, quanto o Tabaré, eles estão mais pró-social. A mesa convocada pelo Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai é muito ativa e ela integra. Para falar sobre a problemática da fronteira social, convida a OAB, e os secretários de saúde dos dois lados”*.

As proposições sobre as ações dos atores, os fóruns que consolidaram, as bases conquistadas podem inspirar outras regiões que sofrem com os mesmos problemas, o estudo das ações, sucessos e dificuldades do Comitê pode contribuir para o entendimento da consolidação da integração entre os cidadãos fronteiriços. Isto foi discutido no âmbito do III Encontro Binacional de Fronteiras Uruguai – Brasil “Concretando Acciones” em dezembro de 2007. Esse seminário visou fortalecer os grupos de trabalho binacionais nos quatro pares de cidades: Artigas-Quaraí; Rio Branco-Yaguarón; Rivera-Livramento; Chuy-Chui, implementando a elaboração de um projeto binacional adaptado à realidade de cada cidade de fronteira, com seus pontos fortes e fracos, buscando uma solução de problemas comuns.

A Diretora Departamental de Saúde uruguaia exprime a idéia de que esta iniciativa serve a título de exemplo para outras fronteiras e comenta: *“A organização do nosso comitê foi apresentada em muitos lugares, para motivar que as demais fronteiras fizessem o mesmo”*.

Projetar avanços na política de saúde nas fronteiras do Mercosul a partir das experiências de cidades fronteiriças, abre caminhos para novas iniciativas bilaterais.

A ação percussora de cooperação realizada em Livramento-Rivera pode oferecer elementos para a formulação de estratégias para as políticas de saúde nas fronteiras. Avançar na reflexão das repercussões da integração regional sobre sistemas de serviços, a partir das regiões de fronteiras, pode contribuir para antecipar questões na vigência do Mercosul.

Nessa perspectiva, a implementação do acordo bilateral Brasil-Uruguai, além do fortalecimento de instituições supranacionais voltadas para a integração fronteiriça, está sendo fundamental para a promoção da cidadania desta população. Fortalecer os entes locais na gestão dos sistemas de saúde, apóia programas que visem reduzir as desigualdades de acesso a serviços de saúde em especial para os estratos sociais mais carentes.

Considerando a concepção de fronteira dominante no contexto atual, destacamos neste capítulo alguns personagens dessa fronteira-integração, em um momento de imprecisões e descontinuidades fronteiriças. A análise apontou características sobre a lógica e o grau de interação local que as comunidades fronteiriças de Santana do Livramento, no Brasil e Rivera, no Uruguai, bem como o protagonismo ativo dos atores locais na esfera da saúde fronteiriça destacando os limites jurídicos e políticos e as ações impressas pelas políticas integratórias.

No fim e a cabo, esta experiência na busca e implementação do ajuste complementar ao acordo sobre residência, educação e trabalho, revelou o grau de organização do Comitê Binacional de Saúde; a inclusão dos atores locais a partir de encontros, seminários e nos processos de análise e a reflexão e divulgação da institucionalidade de uma nova consciência sobre a cidadania fronteiriça na saúde. Este Comitê capitalizou a participação política dos agentes de fronteira e vem obtendo êxitos, na efetivação do ajuste tão necessário para a melhoria da qualidade de vida naquela região fronteiriça entre Brasil e Uruguai.

CAPÍTULO IV

FRONTEIRA: IDENTIDADES SOCIAIS, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE

1. Identidades sociais e fronteira

Um dos pontos centrais da modernidade é a constituição dos Estados-Nação. O processo de emancipação política do Brasil e das colônias hispânicas leva-nos a considerar a nação como conceito instituidor e referência básica para a reconstrução histórica dos Estados territoriais conforme análise de Hobsbawn (1990), durante o século XIX, a idéia de nação esteve vinculada às concepções de monarquia constitucional e de república. Passados dois séculos, o campo de atuação dos pesquisadores foi ampliado e a nação ressurgiu como tema de tradições inventadas em função do presente que utiliza a história como elemento legitimador e de coesão social. No caso do continente americano, as jovens nações creditavam ao passado colonial as suas origens. Do ponto de vista ideológico, a nação é uma construção social estruturante da realidade, e que também deve ser compreendida na sua dimensão pragmática, já que constituiu um conceito decisivo para a formação dos Estados nacionais.

Para Benedict Anderson (1989, p.14) a nação “é uma comunidade política imaginada – e imaginada como implicitamente limitada e soberana”. O autor destaca que a idéia de comunidades imaginadas é válida para qualquer comunidade que seja maior que as aldeias primitivas, onde todos os membros têm contato direto. No caso das comunidades mais amplas que as primitivas e menos complexas que as atuais, a distinção se dá pela forma diferente em que as nações são imaginadas por seus membros. A nação é limitada porque “até mesmo a maior delas, que abarca talvez um bilhão de seres humanos, possui fronteiras finitas, ainda que elásticas para além das quais encontram-se outras nações. Nenhuma nação se imagina coextensiva com a humanidade” (Anderson,1989, p.15). O constructo histórico-político que permite “imaginar” a nação como soberana corresponde a “época em que o iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico, divinamente instituído” (Idem, p.15), caberia assim, ao Estado soberano, a referência de símbolo da liberdade da nação. A idéia central que, para o autor, determina a nação imaginada como comunidade é o conceito de fraternidade, posto que, “sem considerar a desigualdade e exploração que atualmente prevalecem em todas elas, a nação é sempre concebida como um companheirismo profundo e horizontal.” (Idem, p.16).

As culturas nacionais, ao produzir sentidos sobre “a nação”, sentidos com os quais podemos nos *identificar*, constroem identidades. Esses sentidos estão contidos nas histórias que são contadas sobre a nação, memórias que conectam seu presente com seu passado e imagens que dela são construídas. Como argumentou Benedict Anderson (1983), a identidade nacional é uma “comunidade imaginada” (HALL,2005, p.50).

A partir da colocação de Hall (2005), podemos concluir que a idéia de nação carrega forte apelo ideológico voltado, em termos gerais, para incutir o senso de pertencimento a uma comunidade de maior amplitude e moldada por uma origem histórica e cultural imaginada como comum. A este modelo é atribuído ao Estado o poder de regular, produzir e reproduzir as classificações oficiais a serviço deste processo de legitimação.

Pierre Bourdieu (1996), ao se referir à gênese dos Estados, enfatiza o processo de unificação dos diferentes “Campos Sociais”. De acordo com a classificação proposta por Bourdieu, devemos considerar que a noção de “Campo Social” é também definida pelos tipos de capitais que ali se estabelecem, sejam eles de ordem simbólica, econômica, política ou cultural. Neste sentido, o Estado regula o funcionamento destes diferentes campos e tem o poder de produzir as classificações oficiais, onde através da “violência” impositiva, física ou simbólica, adquire a capacidade de legitimação.

Ora, a ciência social, que é obrigada a classificar para conhecer, só tem alguma probabilidade não já de resolver, mas de, pelo menos, por correctamente o problema das classificações sociais e de conhecer tudo o que, no seu objecto, é produto de actos de classificação se fizer entrar na sua pesquisa da verdade das classificações o conhecimento da verdade dos seus próprios actos de classificação. O que quer dizer que não é possível dispensar, neste caso menos que em qualquer outro, uma análise da relação entre a lógica da ciência e a lógica da prática (BOURDIEU, 1989, p.111).

Neste termos a construção da realidade social — ao considerar os conceitos como determinados socialmente — dentro da lógica de uma conformidade política, traduzem hierarquias de valores sociais e poderes assimétricos. O processo de construção social da realidade seria assim expressão de lutas de classificações.

(...) a luta das classificações que é a luta pela definição da identidade “regional” ou “étnica” com a condição de se passar para além da oposição que a ciência deve primeiro operar, para romper com as pré-noções da sociologia espontânea entre a representação e a realidade, e com a condição de se incluir no real a representação do real ou, mais exactamente, a luta das representações, no sentido de imagens mentais e também de manifestações sociais destinadas a manipular as imagens mentais (e até, mesmo no sentido de delegações encarregadas de organizar as representações como manifestações capazes de modificar as representações mentais) (BOURDIEU, 1989, p.113).

A conformação de identidades sociais, quando voltada para uma região postada entre duas nações, complexifica esta análise. Outros fatores incidem sobre a realidade fronteiriça, como expressão na imaginação constitutiva de uma comunidade, uma condição e uma identidade fronteiriça. Como é o caso da zona fronteiriça, objeto de nosso estudo de dinâmicas sociais e simbólicas binacionais, do Mercosul e globais. Trata-se de uma zona que permite que essas concepções assumam grande mobilidade e tramam novas identidades. Isto posto, convém questionar: como se organizaram e interagiram essas idéias e crenças e lutas classificatórias em uma zona fronteiriça? Como esse sistema de crenças foi ressignificado, apropriado e gerenciado pela comunidade local?

As análises desenvolvidas nos capítulos anteriores demonstraram a construção de um território e uma condição fronteiriça em múltiplas ordens de determinações. Uma breve retrospectiva histórica nos esclarece que ao se vincular o período das grandes navegações no século XV como o momento de origem da construção das identidades nacionais americanas (considerando a centralidade européia, a imposição de línguas,

instituições religiosas, os processos civilizatórios e mercantis), a partir da dominação colonial e da transformação e/ou destruição das antigas representações e *modos de ser* referente aos povos nativos da pré-conquista.

O processo de construção das identidades sociais no espaço territorial definido como América luso-hispânica decorreu de um longo processo de colonização com fases distintas e complexas que não teríamos como abordar no âmbito desta pesquisa. Nos interessa aqui destacar que, no período do processo de emancipação das nações coloniais americanas e da construção dos Estados nacionais latino-americanos, este processo adquire vasta complexidade.

Podemos dizer que o sentimento nacional não foi construído a priori; na verdade, se construiu a partir do nascimento dos novos Estados nacionais latino-americanos. Essa situação é interessante por mostrar que os sujeitos históricos vivendo nesses territórios não respeitaram limites. No caso dos territórios fronteiriços em estudo, pecuaristas e comerciantes da região ultrapassaram os limites entre as fronteiras do Brasil e do Uruguai, promovendo um intercâmbio de costumes e uma união das populações.¹²⁶

Na análise da construção deste Espaço se faz latente a emergência de elementos pertencentes a um significativo imaginário simbólico manifesto na região, não apenas por marcar profundamente sua trajetória social e cultural, mas também por influir na constituição das possíveis formas culturais, como através da produção literária, de diversas ordens, que representam esta região como um mundo violento, rústico e não civilizado.¹²⁷

Para Secreto (2001), ao refletir sobre a condição do *viajante*, a dimensão fronteiriça, no início do século XIX, reflete a relação entre o civilizado e o selvagem, o conhecido e o desconhecido. Um encontro não de iguais, mas de subordinação e hierarquização sociais. A antinomia classificatória entre barbárie e civilização pode ser compreendida como a expressão das expectativas, ambigüidades e conflitos sociais de toda uma sociedade em transformação. A *viagem* obriga ao viajante a se posicionar como o *outro* e este movimento de *cruzar fronteiras* evidencia a instabilidade da identidade.

Conforme Hall (2005), a identidade não é uma essência, um fato, não é fixa, estável, unificada, homogênea, definitiva, é uma construção, um processo de produção, um ato performativo, é instável, fragmentada e está ligada a estruturas discursivas e narrativas.

¹²⁶ Ver Roberto Moreira em “Identidades Complexas no Conhecimento científico sobre Comunidades Costeiras” (2006), onde o autor apresenta uma perspectiva histórica voltada para as jovens nações americanas. Esta obra, que analisa as Identidades Sociais no contexto das comunidades costeiras, por conter um caráter mais genérico de análise, se mostrou pertinente para pensarmos sobre a condição fronteiriça como um Espaço Social.

¹²⁷ Viagens e paisagens constroem imagens e tradições artísticas. Pedro Figari pintou as ruas de Montevideu repletas de carruagens conduzidas por escravos, o *candombe* nos pátios dos cortiços, os espaços abertos do Pampa, Argul (1966). Outro exemplo é o do pintor inglês Emeric Essex Vidal, que acompanhava a esquadra inglesa enviada ao Prata em 1816, autor de grandes panoramas marinhos. Vidal levou-se a fazer as “vistas” da cidade e a retratar o cotidiano dos moradores urbanos e rurais, principalmente o modo de vida do gaúcho (PRADO, 1999, p.211; BELLUZZO, 1994, p.50). Essas imagens era difundidas no exterior também para fomentar a imigração. Esses artistas estrangeiros deixaram-se impressionar pelo pitoresco, pelo exótico e contribuíram para fixar uma imagem romântica do fim da sociedade colonial. O mundo rural rio-platense, marcado pelo isolamento do gaúcho em relação à sociedade, das “*terras vazias*”, da fronteira aberta, também foi cenário das pinturas e reflexão por parte dos letrados liberais comprometidos com a interpretação da nação que se consolidava.

As narrativas das obras “Facundo”, de Domingo Faustino Sarmiento, de “Sertões”, de Euclides da Cunha, são ilustrativas das temáticas classificatórias da civilização de barbárie e da violência como força instituída nas sociedades latino-americanas. As lutas de representação nomeiam e caracterizam as identidades sociais, de civilizados e bárbaros, bem como se relacionam com as formas de violência que um grupo impõe ou expõe sua visão de mundo, seus hábitos, crenças e valores. O *habitus* social traduz os comportamentos adquiridos pelos grupos sociais em seus espaços de relações objetivas, como um conjunto de acomodações duráveis que determinam ações específicas, desta forma os atores internalizam princípios normativos e códigos, de maneira a serem percebidos como naturais.

Na perspectiva aqui apresentada, o conceito de identidades sociais, contém, como elementos constitutivos, os princípios da indeterminação e da incerteza. Neste sentido, tem destaque a idéia de Moreira (2006) de que a multiplicidade e a pluralidade de fatores envolvidos na construção social caracterizam identidades complexas, percebidas como uma interpretação sobre as identidades sociais. Segundo o autor, vários elementos (valores, crença, saberes etc.) atuam na conformação daquilo que uma identidade representa e se relacionam a um caráter não determinista — nada pode ser explicado por uma só causa, bem como não há uma causa única *determinista* de um fenômeno *social* ou de um fenômeno *natural* — que a qualifica. Nesta dimensão, a complexidade da identidade social é compreendida pelas co-determinações múltiplas que a conformam, de forma que as ações do presente mesclam o escopo do passado e as potencialidades e motivações futuras.

A atualização do tema das culturas fronteiriças e das fronteiras culturais, e de suas inserções no contexto de uma reflexão mais ampla e atual sobre a relação entre o local e o global e a própria redefinição das identidades fronteiriças. Determinam essas inquietações o posicionamento das distintas nações, em meio a uma intrincada rede de relações econômicas, políticas, sociais e culturais de alcance mundial. Sublinha-se assim, a grande atualidade da questão das fronteiras geopolíticas e culturais, com a produção e redefinição da noção de identidades. Neste ponto, destaco uma possibilidade de recomposição identitária, que foi oficializada¹²⁸ e que reflete a permanente característica de heterogeneidade daquela cultura local fronteiriça: o Documento Especial de Cidadão Fronteiriço.

Navarrete (2006), ao citar Adriana Dorfman (2005), aprofunda os desdobramentos deste dispositivo legal. Já que são bastante pertinentes, nos dias atuais, as inquietações de Dorfman relativas às tensões decorrentes da implementação do Documento Especial de Cidadão Fronteiriço para a compreensão da complexidade das identidades sociais. Conforme questiona a autora:¹²⁹

¹²⁸ É importante destacar que esta coesão se baseia na vivência daquela sociedade, ou seja, eram práticas que já se efetivavam no cotidiano daquela região independentemente de qualquer política oficial já instituída. Não correspondendo, assim, a amálgamas forjados “de cima para baixo”, a partir de concepções políticas impostas. Daí sua importância, pois reconhece direitos e obrigações derivados desta nova situação jurídica regional.

¹²⁹ Margarita Navarrete (2006, p.37) no trabalho em que obteve o diploma de licenciada em Estudios Internacionales e Integración, cita Adriana Dorfman autora do artigo “Regionalismo Fronteiriço e o ‘Acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios’”, in: Tito Carlos Machado (org.), *Território sem limites: estudos sobre a fronteira*, 2005, p, 223.

A identidade fronteiriça existe? Sim, pois ainda que para ser negada ela é sempre reconvocada no plano cultural, em que está bem estabelecida. Qual é o momento em que a cultura transforma-se em prática política? Existe identidade sem proposta política? O cidadão fronteiriço é uma nova figura legal? Como o Documento Especial de Fronteiriço influencia nesses processos? O acompanhamento da dinâmica presente na fronteira recoloca tais questões concretamente (DORFMAN, 2005 p. 223 *apud* NAVARRETE, 2006 p.37).

Identidade fronteiriça, termo cunhado, na dimensão do discurso informal, e no discurso formal, conforme comprova o texto do Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004 (Anexo I: Documento IV) que “promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, de 21 de agosto de 2002”.

O documento especial de identidade do cidadão fronteiriço é conferido, conforme o Artigo I, somente aos “nacionais de uma das Partes, residentes nas localidades fronteiriças listadas no Anexo de Localidades Vinculadas”. Concede permissão para “residência na localidade vizinha, situada no território da outra Parte”; “exercício de trabalho, ofício ou profissão, com as conseqüentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes” e “frequência a estabelecimentos de ensino públicos ou privados”. De acordo com o Artigo II, apenas “aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido o Documento Especial de Fronteiriço, caracterizando essa qualidade”.

A qualidade de fronteiriço¹³⁰, por razões óbvias, é outorgada aos habitantes que residem na faixa de fronteira. Essas áreas são “lócus” que contém forte potencial e grande apelo, para a promoção do exercício de construção e reconstrução identitária, áreas que conformam o que denominamos de territórios fronteiriço. Este fato incentiva o direcionamento de políticas que tratam do tema do estímulo ou construção das identidades. Também, a zona de fronteira é cenário de interações econômicas, sócio-culturais e políticas, tanto espontâneas como agenciadas, o que a torna local privilegiado para a promoção de políticas públicas de integração.

Atravessar fronteiras é redefinir identidades. Diversos estudos se debruçam sobre o significado do próprio termo fronteira, caracterizando-o como um espaço de separação e de união, como uma zona ambígua, onde cada indivíduo está simultaneamente “fora” e “dentro” em relação a si e ao “outro”. Existe o desejo de se preservar a identidade ao mesmo tempo em que existe também uma entrega a esse “outro”, o que leva a uma revisão aos estudos das identidades híbridas e complexas que ali se configuram e reconfiguram.

¹³⁰ No ano de 2005, em Brasília foi assinado o “Acuerdo entre los gobiernos de la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil para la creación de escuelas y/o institutos binacionales fronterizos profesionales y/o técnicos”, que estabelece as condições para a autorização e habilitação de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços, de forma que complementa o reconhecimento da qualidade de fronteiriço para residência, estudo e trabalho. Neste acordo, é ampliado o requisito para se adquirir a qualidade de fronteiriço para os diretores, docentes e funcionários destes institutos binacionais, para uruguaios ou brasileiros oriundos das localidades vinculadas.

A experiência da fronteira simboliza um apelo comunitário e a procura de uma identidade cultural reclamada em diferenciados contextos sociais. Como vimos anteriormente, é constantemente evocada em eventos, nas falas dos agentes locais e na forma de como se organizam localmente.

Como já foi destacado, a abordagem teórica que trata do tema da identidade se apóia em autores que a definem a partir de sua dinâmica não autocontida, nem fixa, nem estável. A relação identidade e fronteira parte de uma perspectiva que conta com os processos de hibridação¹³¹ para sua conformação, de acordo com a noção de Néstor García Canclini (2008) na obra “Culturas Híbridas: estratégias para sair e entrar na modernidade”. O autor conclui, em seu estudo sobre a fronteira entre México e Estados Unidos, que são os processos de hibridação, e não a hibridez, que definem seu objeto de estudo. A citação a seguir esclarece o conceito do autor sobre os processos de hibridação e em que medida esses processos afetam a noção de identidade.

(...) sustento que o objeto de estudo não é a hibridez, mas, sim os processos de hibridação. A análise empírica desses processos, articulados com estratégias de reconversão, demonstra que a hibridação interessa tanto aos setores hegemônicos como aos populares que querem apropriar-se dos benefícios da modernidade.

Esses processos incessantes, variados, de hibridação levam a relativizar a noção de identidade. Questionam, inclusive, a tendência antropológica e a de um setor dos estudos culturais ao considerar as identidades como objeto de pesquisa. A ênfase na hibridação não enclausura apenas a pretensão de estabelecer identidades “puras” ou “autênticas”. Além disso, põe em evidência o risco de delimitar identidades locais autocontidas ou que tentem afirmar-se como radicalmente opostas à sociedade nacional ou a globalização” (CANCLINI, 2008, pp. XXII-XXIII).

A região de fronteira configura-se como uma zona de significativo dinamismo e complexidade para a análise dos fenômenos sobre as identidades ali tecidas. Ao longo do tempo por suas interações simbólicas, sociais, econômicas e culturais. Ali se conformam, independente do período analisado, regiões onde os contatos culturais, econômicos e sociais extrapolam os limites territoriais nacionais. Nela existe a marca da junção de diferentes nacionalidades que se constituem com um sentido comum para a população que ali vive. Tal colocação nos incita a seguinte reflexão: a zona de fronteira teria uma certa especificidade identitária? Seria o caso de se pensar em uma identidade fronteiriça? As fronteiras são zonas que se constroem identidades transnacionais, no caso, binacionais? A hipótese de uma identidade cultural binacional vai justificar a existência, de atividades sócio-culturais de significado comum?

É sabido que a região da “campanha” do Brasil e do Uruguai apresenta enorme proximidade em manifestações culturais tradicionais como: rituais, música, poesia popular, literatura, artesanatos, tecnologias de trabalho, usos e costumes etc. Por outro

¹³¹ É importante destacar conforme Néstor García Canclini (2008), que a hibridação não é sinônimo de fusão sem contradições. O autor na introdução da edição de 2001, coloca a definição de hibridação que sustenta suas concepções: “(...) entendo por hibridação processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas” (Canclini, 2008, p. XIX).

lado, cada localidade, ao longo da fronteira seca que “une” e “separa” o Brasil e o Uruguai, tem conformações distintas e características próprias. De acordo com as suas especificidades podem conceber redes de ocupação, de gestão e a dimensão dos processos sociais e culturais, de indivíduos e de grupos sociais.

Considerando a presença da história neste espaço, nos defrontamos com uma extensão considerável da questão, ou seja, as fronteiras internas nacionais e as tensões entre os diferentes países, e seus reflexos na dimensão do indivíduo. Em outra perspectiva, são vários os elementos que traduzem o alto nível de integração cultural da região fronteira da “campanha gaúcha”. Para a população de fronteira a integração se realiza em espaços públicos comuns e na participação de eventos e festividades regulares como o carnaval. Há de se considerar a penetração do culto afro-brasileiro, que tem significativo apelo no Uruguai, através da fronteira com alcance em todo o país. Em suma, é possível identificar um eixo comum entre a cultura gaúcha ou *gaucha*, que inter-relaciona a zona do Cone Sul (norte da Argentina, sul do Brasil e Uruguai) e se expressam em usos, costumes como: o mate (chimarrão), comidas, música, rodeios, ofertas religiosas, tecnologias de trabalho etc.

Os aspectos que se relacionam com a identidade cultural na zona de fronteira, encontra um campo complexo que gera amplo debate e significativo potencial de pesquisa para os agentes envolvidos sejam eles, acadêmicos pesquisadores, políticos, educadores, representantes da sociedade civil etc.

Neste sentido, ao identificar a questão do bilingüismo na região de fronteira. J. P. RONA, na obra de 1963, *La frontera lingüística entre el portugués y el español en el norte de Uruguay*, observa-se que o dialeto que se havia formado na fronteira brasileira-uruguaia “é uma mescla de português e espanhol, mas que não é nem português nem espanhol e o resultado é que freqüentemente não é compreensível nem para os brasileiros nem para os uruguaiois” (RONA,1963, p.208). Para o autor, “este dialeto intermediário recebe aqui, na fronteira, o nome de dialeto fronteiroço” (RONA,1963, p.202)¹³². Nesta problemática é pertinente citar que existe a publicação de um livro intitulado *Brindes Agrestes*, escrito em dialeto fronteiroço.

Fronteiroço ainda é usado como um termo de referência até hoje e continua impactando a região. No próximo item deste capítulo iremos aprofundar sobre o fenômeno do dialeto fronteiroço utilizando o parecer de pesquisadores e as ponderações da entrevistada, professora de português riveirense que se especializou sobre o tema, Sr^a Myriam Beatriz Nuñez Mendiondo. Serão abordadas as complexidades da situação lingüística, cultural e educacional em ambos os lados da linha fronteira conhecida como ‘fronteira da paz’.

¹³² O pesquisador do Instituto de Lingüística e Diretor do Departamento de Psicología de la Educación y Didáctica da Universidad de la República.- Montevideo, Luis Ernesto Behares desenvolve trabalhos que são referências no país sobre o tema, para citar alguns: as coletâneas de TRINDADE, A.M. e L.E. Behares (orgs) (1996) *Fronteiras, Educação, Integração*. Pallotti, Santa. Maria e BEHARES, L.E. (Org.) (1998) *Segundo Seminario sobre Educación y Lenguaje en Áreas de Frontera*. Universidad de la República, Montevideo.

2. A questão do bilingüismo

Neste item será analisado o bilingüismo na sociedade de Rivera, a partir do ponto de vista da realidade sociolingüística fronteiriça. Os Dialectos Portugueses do Uruguai (DPU) se apresentam como elementos de estratificação social, compõem uma variedade lingüística sem prestígio, considerada como incorreta, inclusive, por seus próprios falantes; remetendo-nos as lutas das classificações de Bourdieu (1989), bem como as lutas de estigmatizando e contra-estigmatização de Elias e Scotson (2000), abordadas anteriormente.

Estes dialetos seriam assim traços sociolingüísticos de séries inferiores, seja frente ao espanhol-uruguaio ou português-brasileiro. Esta estigmatização acarretou problemas na seara pedagógica e no sistema educacional riveirense, que em diversos contextos, apresentou resultados escolares deficitários.

Essa estigmatização no campo sociolingüístico uruguaio tem sua origem na política do Estado do Uruguai que, a partir do século XIX, pretendia impor o monolinguismo e consolidar o uso da sua língua oficial, o espanhol, naquela sociedade originalmente tida como bilíngüe.

O “portunhol fronteiriço” é atualmente objeto de muitas pesquisas acadêmicas. Na caracterização sociolingüística da região fronteiriça brasileira é chamado de Português Gaúcho de Fronteira (PGF) e não se diferencia muito da fala usada em território uruguaio. Nota-se que até então, não se encontram muitos estudos sobre este fenômeno na perspectiva brasileira. Sobre os Dialectos Portugueses do Uruguai (DPU) existe uma significativa bibliografia técnica. Essas diferentes tradições dos bilingüismos uruguaio e brasileiro, dificultariam as análises comparativas segundo (TRINDADE; BEHARES; FONSECA, 1995, p. 23) “enquanto o PGF e sua realidade sociolingüística não forem mais bem estudados, os problemas educativos na região fronteiriça não ficarão claros”. Sem desconsiderar a ocorrência do PGF, nossa abordagem neste capítulo privilegiou a questão bilingüismo a partir da sociedade riveirense, naquilo que se relaciona ao uso do DPU.

Em Rivera tive a oportunidade de entrevistar a professora de português riverense, Myriam Beatriz que trabalha há 12 anos no Centro de Línguas Estrangeiras de Rivera. Além da bibliografia especializada, terão destaque às contribuições da professora obtidas em entrevistas. Nota-se que a importância de suas considerações dá-se não somente por ser natural da fronteira e viver na prática esta experiência lingüística, como também, por ter se dedicado à pesquisa sobre o bilingüismo na região.

Esse bilingüismo, uruguaio presente no território fronteiriço em estudo, tem profundas raízes históricas. A presença do idioma português se estabeleceu, na atual zona fronteiriça, anteriormente ao espanhol. Durante os séculos XVIII e XIX, a população que ali vivia era majoritariamente de origem brasileira ou portuguesa devido ao passado de domínio colonial português na região¹³³. Quando foram fixados os limites territoriais no

¹³³ Conforme TRINDADE; BEHARES; FONSECA (1995, p.19), o uso desses dialetos situa-se entre as cidades de Artigas a Rio Branco e abrange toda a metade do departamento uruguaio de Artigas, todo o departamento de Rivera, o norte do departamento de Tacuarembó, alguns pontos do departamento de Salto ao norte e a faixa fronteiriça de Cerro Largo.

século XIX os departamentos fronteiriços do Uruguai estavam, em sua maior parte, ocupados por brasileiros.

Mais recentemente, o bilingüismo também é tensionado pela prática comum da constituição de famílias binacionais. É muito comum que famílias inteiras tenham integrantes das duas nacionalidades (muitas vezes um só integrante tem as duas). Também é muito freqüente que pessoas que moram num lado da linha divisória, trabalhem do outro. É normal que uma pessoa fale em espanhol e a outra responda em português e vice-versa. E, também, cotidianamente, num dialeto próprio da fronteira. Esta variedade lingüística – informalmente, também conhecida como portunhol – se apresenta como a língua materna de grande parte dos indivíduos que compõem aquela população, ou seja, são sociabilizados em processos de objetivação e subjetivação significados pelo portunhol.

Em Rivera a professora Myriam Beatriz nos conta que *“tem gente que a língua mãe é o portunhol, e é a única língua que tem”*. No entanto, comenta que é muito comum se dominar mais de uma língua nesta região e lidar bastante bem, com uma, ou com a outra, e o que se faz é adaptar o uso: *“por exemplo, se eu tivesse com uma amiga minha aqui provavelmente falaria com ela em portunhol, com a minha filha falaria em espanhol. Mas isso é automático, e a gente só percebe quando vem alguém de fora e pergunta: porque vocês fazem isso?”* E conta que em sua casa não a permitiam falar português. *“Porque minha mãe estudou em Livramento, meu avô trabalhava no Armour, minha mãe, nasceu, morou no bairro Armour. Então ela fala, quase, português”*. Já o pai da professora nasceu em Rivera, *“mas também a língua mãe dele é o portunhol, e aprendeu o castelhano. Então, com a minha mãe ele fala em português”*. No entanto, comenta que com os filhos os pais falam em espanhol: *“Ou então a minha mãe, se ela está braba, ela fala em espanhol com ele. Ou, senão, ela fala em portunhol. E eu falo com ela em espanhol. Todos nós com os meus pais falamos em espanhol. Com meu pai, alguma vez, a gente fala em portunhol”*. Já com os irmãos mais velhos a língua que a professora se comunica é o espanhol, no entanto, *“com os outros em portunhol”*. *E é automático, e eu só vim a perceber esta situação, depois, quando eu comecei a trabalhar com a língua”*.

Os DPU são majoritariamente usados pelas classes mais baixas e que muitas vezes são monolíngues neste idioma, sendo os falantes deste “dialeto”, em grande parte, estigmatizados e vítimas de preconceito. “Na classe média, a comunicação espontânea pode ser feita também em espanhol, mas nas classes baixas o uso dos DPU, nessas situações é universal” Trindade; Behares; Fonseca, (1995, p.20). Em outra ênfase o professor Enrique Mazzei destaca que: *“No Brasil se bloqueia muito mais a se escutar o espanhol. Em Rivera é intermediado pelo portunhol. Então há formas intermediadas, de uma comunicação alternativa que é o portunhol. Ademais, há um problema de prestígio social, há um preconceito, na classe alta não se fala em portunhol, falam em espanhol”*.

Segundo Trindade; Behares; Fonseca (1995, p.20), “as classes médias e altas rejeitam o DPU, e em geral não lhes conferem nenhum valor de representatividade regional. Os falantes de DPU, enquanto tais, são considerados incultos e inferiores. Os sentimentos das classes baixas a respeito dos DPU são muito ambíguos, sentindo-se, em muitos casos, ao mesmo tempo inferiorizados, mas leais a sua fala”.

A professora Myriam Beatriz comenta um caso que evidencia o preconceito em relação à prática lingüística do portunhol. Reitera que este “dialeto” se constitui como a

primeira língua de grande parte desta população, no entanto, exemplifica a resistência na aceitação de seu uso por parte do próprio falante. Isto se justifica por ser o portunhol fonte de estigma e preconceito. Assim, conta uma experiência ocorrida em um curso que participou, na condição de aluna, a respeito do tema: *“No primeiro dia de aula o professor perguntou: Quem aqui fala portunhol? Quase ninguém levantou a mão. Quem aqui entende portunhol? Alguns levantaram a mão. Quem não entende nem fala portunhol? Vários levantaram a mão”*.

A Sr^a Myriam Beatriz prossegue contando que em determinado momento da aula a atividade se constituía em fazer entrevistas, ou seja, as entrevistas eram realizadas entre os alunos. Nesse exercício, umas das pessoas que havia afirmado que não entendia nada de portunhol, asseverou, quando questionada por uma das alunas do curso sobre ser falante ou não de portunhol: *“No, no hablo portunhol”*. No entanto, a colega insiste: *“quando vais a Livramento, que língua falas?”* A professora conta que, furiosa, a aluna questionada responde: *“no hablo portunhol!”*. A colega insiste: *“Pero entendes?”* *“No, tampoco”*, retruca. Um pouco mais adiante a entrevistada foi falar com essa colega que a inquiria e a Sr^a Myriam, percebeu que em determinado momento ao responder algumas perguntas, ela disse: *“ah tu sabe che, que oto dia uma muié me contou que...”* *E ai começou a falar tudo em portunhol. E ela tinha acabado de dizer a 10 minutos que ela não entendia e nem falava portunhol”*.

Cumpramos evidenciar que o tema da estigmatização do “dialeto” preocupa por suas graves conseqüências relacionadas ao sistema educativo uruguaio na fronteira. Por acarretar sérios problemas no setor pedagógico, exigiu a conformação de medidas que pressupunham maior aceitação dos professores ao uso do portunhol pelos alunos, já que, o conjunto de professores se mostrava intolerante mediante ao que se constitui como a principal forma de comunicação dos alunos em seus cotidianos e na escola.

De acordo com Trindade; Behares; Fonseca (1995) este fato atinge mais fortemente o lado uruguaio da fronteira porque os brasileiros da fronteira, apesar de assimilarem os traços do espanhol são, geralmente, monolingües.¹³⁴ Os autores esclarecem, que no lado uruguaio, por sua vez o surgimento de problemas na área da educação não é de se estranhar já que:

Como mostra Behares (1982,1985) o maior problema da educação na fronteira do Uruguai é o não reconhecimento de que, na grande maioria dos casos, a língua materna das crianças não é o espanhol. Os problemas de aprendizagem, repetência, evasão e resultados muito pobres na educação fronteiriça provém, de acordo com ele, da pedagogia monolingüe utilizada e da atitude que o sistema educativo dos professores quanto aos valores negativos e ao perigo de permitir o uso do dialeto pelas crianças, mesmo fora da sala de aula. Com efeito, até 1985, a repressão ao dialeto nas escolas fronteiriças era de forte desagrado aos visitantes que, por formação lingüística ou por

¹³⁴ A pesar desta constatação geral, Trindade; Behares; Fonseca (1995, p.23), reconhece que “o PGF, não é só português com traços de espanhol, mas também falares muito afastados da norma padrão do português urbano culto. A desproporção entre a fala das crianças e a língua da escola provoca, nessa região, os mesmos problemas que já se conhecem em outras regiões do Brasil, por pesquisas feitas nos últimos anos (CASTILHO 1972; REIS 1989). Esses fatores aparecem especialmente agravados pelo isolamento das escolas rurais da região fronteiriça e pelo fato de que as professoras não têm formação lingüística adequada”.

sensibilidade pedagógica consideravam desumana aquela prática. No entanto, os professores da região não a achavam e acrescentavam que o problema das crianças era não querer falar espanhol, língua mais “correta” e “rica”, além de ser a oficial do país.

A partir de 1985 a situação mudou bastante. É possível afirmar que num grande grupo de professores e autoridades uruguaias, as atitudes, quanto ao DPU, tem melhorado muito, no sentido de aceitação da diversidade. Ainda que a pedagogia utilizada continue sendo monolíngüe, a repressão praticamente desapareceu, deixando lugar ao relativo respeito a essa marca que se vincula à origem das crianças. Em algumas escolas, sobretudo na periferia da cidade de Rivera, os professores permitem o uso do dialeto, mesmo dentro da sala de aula, embora esses professores não o usem. (TRINDADE; BEHARES; FONSECA, 1995, pp.21-22).

Myriam Beatriz constata que era gerado um problema muito grande, nas escolas, o fato do portunhol ser perseguido: *“Os meninos tinham por língua mãe o portunhol. A professora repreendia. E o guri pensava: então a minha mãe não sabe falar, nem meu pai, nem meus vizinhos. Então eu também não sei falar. Sou um burro. Só a professora sabe falar. Então a criatura ficava quieta, não falava em aula. Começaram a achar que havia um problema de retardo. Muita violência”*.

Segundo a professora, a situação se agravou tanto, que chegaram a enviar um grande número de crianças de Rivera, para um centro de reabilitação voltado para aquelas crianças com problemas com aprendizado. *“Lá de Montevideu vieram para saber porque as crianças aqui tinham problema para aprender. E na verdade, eles aprendiam, só que o código que era diferente. Eles têm uma língua mãe, e no colégio a língua de trabalho é outra que eles desconhecem”*. Então, conforme a professora, uma vez que se entendeu isso, começou uma campanha de sensibilização dos professores e a atitude do professor mudou. *“Agora, as aulas não são em portunhol, mas tens que aceitar o portunhol, num primeiro momento, e até podes usá-lo na aula pra atingir o seu objetivo”*.

O reconhecimento e a valorização deste “dialeto” local é fundamental e prevê um ajuste daquela realidade sociolingüística com o trabalho escolar. No entanto, esta questão não pode ser simplificada. Cabe ressaltar que também é função do estabelecimento educacional promover possibilidades de inserção dos alunos nos âmbitos mais formais de ação e acesso à informação, ou seja, na capacitação para que desenvolvam suas potencialidades a partir dos recursos disponíveis. Neste ponto de vista, é determinante o domínio do espanhol.

Esta problemática vem sendo pensada, em toda a sua complexidade, por especialistas sobre o tema. Estes pesquisadores se voltam para o desenvolvimento de programas que objetivam, entre outros fatores: valorizar a língua minoritária usada por estes grupos — livrando-os do peso do estigma que paralisam as suas capacidades — bem como, visam expandir seus repertórios lingüísticos a partir do ensino de línguas *standard*.¹³⁵

Todo este importante debate se relaciona, diretamente, com a imputação do monolingüismo em território uruguaio. Para compreender as raízes desse processo,

¹³⁵ Ver Brovotto; Geymonat; Brian (2007) para maiores detalhes sobre esses programas. Tem destaque o Programa de Educação Bilingüe que, além dos objetivos centrais aqui citados, pode ser verificada nesta publicação, uma descrição pormenorizada.

devemos considerar que este “entra e sai” da língua, de um território para o outro é uma constante na região, ao longo do tempo.

Conforme atesta Behares (1985):

El bilingüismo fronterizo es un resultado extraordinario de la planificación lingüística. Ya que la planificación partió de diagnósticos sociohistoricos y etnolinguístico equivocados y de una ilusoria homogeneidad planificación “nacional” (más deseada que real), es comprensible que el resultado no fuera el esperado (el monolingüismo) (BEHARES, 1985, p. 52 *apud* BROVETTO; GEYMONAT; BRIAN, 2007 p.143).

Ainda sobre o tema da planificação lingüística, nacional e homogênea, que atua em defesa do monolingüismo, Amaral explica:

La heterogeneidad lingüística de estas regiones se debe a múltiples factores, de los cuales, sin duda, desempeñan un papel destacado los aspectos históricos de estas fronteras. En líneas generales, conviene señalar que una característica histórica fundamental en este sentido fue la presencia exclusiva de colonos brasileños y portugueses hasta finales del siglo XIX en numerosas comunidades del norte de Uruguay, siendo el portugués la única lengua hablada durante este período. La penetración (o imposición) del español se da en el siglo XX, a través de políticas educativas y una propuesta de planificación lingüística del gobierno uruguayo, en defensa del monolingüismo español (AMARAL, 2008, p.69)

A tentativa de estabelecer o monolingüismo no território entre países é oriunda da construção da “idéia de nação” pretendida pelos Estados e que se articula com a idéia de “nação imaginada” discutida nas primeiras páginas deste capítulo. Esse ideário pressupõe o estabelecimento de uma unidade cultural hegemônica, na qual, o idioma oficial de dada nação é determinante nesta configuração.

Esta idéia de unidade se contrapõe a própria palavra “dialeto” que, em seu sentido técnico, exprime a idéia da fala própria de um determinado espaço geográfico. O termo também carrega uma carga pejorativa “los que se denominan “dialectos” suelen ser ágrafos, correspondiendo la escritura a la lengua estándar, pero los dialectos regionalmente aislados o las variedades dialectales, integradas a las urbes (ambos ágrafos) son sistemas lingüísticos complejos y perfectos” (BROVETTO; GEYMONAT; BRIAN, 2007, p.127).

O português gaúcho da fronteira, brasileiro, por razões históricas e geográficas, “es una variedad dialectal integrada a la riqueza de la lengua portuguesa, al igual que el español uruguayo lo es respecto al español general” (BROVETTO; GEYMONAT; BRIAN, 2007, p. 127). Os autores seguem comentando que esta variedade do dialeto PGF, que é falado nas áreas fronteiriças com o Uruguai e a Argentina, e os DPU do Uruguai constituem-se, praticamente, a mesma variedade lingüística, apresentando algumas variações que lhe são próprias.

Em Rivera, enquanto o espanhol é utilizado para fins formais, no trato cotidiano da gente da fronteira, os dialetos são utilizados na comunicação familiar e espontânea. Na

vida cotidiana, para grande parte da população local, essa espécie de dialeto é incorporada à linguagem falada, e ainda, de acordo com a professora Myriam, *“estão surgindo cantores regionais aqui que estão escrevendo e cantando em portunhol. Tem um jornal que escreve em português e em espanhol. E tem saído algumas matérias sobre o portunhol. E às vezes, alguma matéria em portunhol. Se você ligar o rádio em Rivera, vai ouvir propagandas em portunhol”*.

Os usos dos instrumentos de veiculação de informação e cultura, como os citados acima pela professora, só reforçam a identificação de determinados grupos com essa variedade sociolingüística, e mostram que, de fato, é bastante acentuada. Caso não houvesse sentido na emissão e recepção da mensagem, tal recurso não seria utilizado.

Como foi configurada uma língua minoritária, fortemente arraigada nesta sociedade fronteiriça, dentro do conjunto da sociedade uruguaia? Já vimos os fatores históricos que se relacionam com a presença de indivíduos portugueses e brasileiros na região e o conseqüente uso corrente do idioma português. No entanto, ampliando esta referência, a professora apresenta a defesa de uma teoria, de que, na verdade, não foi o português que invadiu o Uruguai. Porque a “língua mãe” até 1870, ao norte do país, era o português. Segundo a pesquisadora, o que aconteceu foi o contrário: o espanhol é que foi ganhando espaço nesta região. *“No Uruguai, tem o Rio Negro, que é como se ele cortasse o país ao meio. Ao norte deste rio, a língua que se falava, cotidianamente, era o português. Não era o espanhol. Só tinham documentos históricos em português. Tudo, batizado, óbito, casamento, todos os eventos eram registrados em português. No norte do Uruguai era tudo em português”*.

Comenta ainda que, depois de 1870, foi implementada pelo Uruguai a lei de educação que oferecia para todos os filhos de uruguaianos um ensino público, gratuito e obrigatório. *“Então o que aconteceu? Esse português que se falava começou a ser banido, começou a subir e se aproximar mais do Brasil. E foi ficando encurralado entre o português do Brasil e o espanhol que vinha lá do sul. Então nessa franja do norte do país, na fronteira, ficou essa mistura”*.

Ademais, prossegue a pesquisadora, *“fizeram o primeiro censo em 1870, e ficou constatado que no sul do Uruguai havia também variações de língua, de acordo com os imigrantes. Então o falante de português ficou fora dos dois sistemas. Porque não tinha nem o português padrão, nem o castelhano, o chamado espanhol, que eu não gosto de chamar de espanhol. Porque, na verdade, não é a língua espanhola é uma variedade das tantas línguas oficiais que tem hoje na Espanha”*.

A professora designa, assim, a origem desse “dialeto” ao qual é chamado mestiço, fronteiriço, mistura, portunhol, e que tecnicamente Behares, e outros estudiosos, deram o nome de DPU. É possível designar como dialeto, segundo a professora, porque, *“há uma variação, na medida em que vais convivendo com diferentes graus de intensidade na aproximação das línguas. Vai variando o portunhol, o que se fala aqui, não é o mesmo portunhol que se fala nas outras cidades de fronteira. E, por outro lado, no Brasil, existe o que se chama de PGF, que tem influência do castelhano”*.

Esta imprecisão se dá mediante ao fato de que a fronteira não é igual, a fronteira de Santana do Livramento com Rivera apresenta características próprias que não se dão em outras cidades de fronteira. *“A própria fronteira ela é torta, é toda quebrada, que nem a língua vai indo e vindo, uma hora você está falando espanhol, noutra português,*

noutra portunhol. Agora, nos últimos anos, mudou para PDU, Português do Uruguai, uma bobageira de nome, o portunhol continua o mesmo”, conclui a professora.

É evidente que estes fatores determinaram aspectos de consolidação da fronteira cultural, nesta região. No caso do portunhol, podemos pensar que as políticas oficiais de educação uruguaias, em grande parte, praticaram medidas para conter a influência brasileira. Conforme Bentancor (2008) apesar da significância deste fato na região, institucionalmente, a educação não tem reconhecido as particularidades da fronteira, que derivam do contato e do peso da identidade cultural.

E comenta sobre a natureza dos projetos que, conforme colocamos, visam ensinar línguas *standard*, bem como reduzir a dimensão negativa atribuída a essa variação lingüística.

Han existido proyectos para integrar las escuelas estatales de “lenguas en contacto”, que pretendía trabajar el pluralismo lingüístico. Si bien los proyectos pioneros surgen del lado uruguayo, las primeras experiencias se han concretado del lado brasileiro. La enseñanza del portugués del lado uruguayo ha sido más lenta y difícil. Esa situación podría responder a que los argumentos esgrimidos desde la capital del país (Montevideo) siguen siendo fuertes y que las respuestas locales no logran romper la valoración negativa en torno a varios elementos de la “cultura fronteriza”, en este caso en torno al manejo de las lenguas. Se están desarrollando cambios al respecto (el Mercosur ha ayudado en ese sentido) y los gobiernos han comenzado a legislar sobre la enseñanza de las lenguas *standard* de los estados partes, con avances significativos en el estado brasileiro (BENTANCOR, 2008, p.30).

Atualmente, as políticas públicas do Mercosul em referência a questão do idioma, estimularam o ensino do português na rede de escolas públicas do Uruguai.¹³⁶ Segundo a professora Myriam, “*a primeira tentativa mais séria, de algumas respostas a políticas do Mercosul é justamente o curso de professorado de português. Que está começando em 2009 em Montevideu e aqui em Rivera. Daqui três anos vai sair a primeira leva de professores de português no Uruguai*”.

Apesar desta iniciativa oficial, a presença do português no norte do Uruguai se dá através da entrada dos meios de comunicação brasileiros. Acentua-se assim, tanto a influência da cultura brasileira, como também, reforçam a influência do idioma¹³⁷.

Do ponto de vista lingüístico, atestamos que esforços e avanços de pesquisas, a partir de Montevideu, se iniciaram na década de 1950. A realidade social e lingüística da fronteira carece de políticas contextualizadas, em níveis discentes e docentes. A realidade

¹³⁶ De acordo com a publicação oficial, Mercosul Social e Participativo (2010, p.24), outras políticas no setor da educação estão previstas, como: a inclusão da disciplina História da Integração da América Latina nos currículos escolares dos Estados-Partes; Tecnologias de Informação e Comunicação, que trata da adoção de políticas para a implantação de Internet por banda larga em escolas públicas do Mercosul; a harmonização dos currículos universitários, aprovada em maio de 2009, que visa permitir, mediante o reconhecimento de diplomas, o livre exercício profissional entre os países do Bloco; e transforma o guarani em idioma oficial e de trabalho do Mercosul (o guarani é falado por 85% da população do Paraguai, além de cidadãos de regiões da Argentina, Bolívia e Brasil). Algumas propostas já foram aprovadas pelo Parlasul. A recomendação tramita, atualmente, no Conselho do Mercado Comum (CMC).

¹³⁷ Vale esclarecer que a emissora brasileira TV Globo, tem alcance (a partir da região norte, de fronteira) até cerca de 50% do território uruguaio.

sociolinguística é tensionada por questões como a nacionalidade, soberania e identidade, e merece atenção especial, para além do ponto de vista institucional. Na medida em que aspectos simbólicos e de aceitação social – como a exclusão e o preconceito – são, subjetivamente tensionadas, a percepção do tema, por parte do corpo de docentes, pedagogos e gestores das políticas de educação também merece cautela.

As questões aqui tratadas podem abrir o leque de reflexões sobre a zona de fronteira e lhe afere uma certa especificidade identitária. Neste espaço social, se combinam distintas nacionalidades que se constituem como um sentido comum para àqueles que ali vivem. Assim, é possível pensar que as fronteiras são zonas onde se constroem identidades, no caso, binacionais, e que se instituem como fronteira.

Ao analisarmos a questão, por outro enfoque, percebemos que esses traços identitários coexistem com conflitos e buscam a afirmação da nacionalidade e da identidade. O caso do bilingüismo em Rivera exemplificou essa dualidade, pois as tensões não se davam apenas a partir da dimensão do Estado. Como vimos, no território fronteiriço, os próprios falantes do “dialeto fronteiriço se auto percebem como aquele “Outro” estigmatizado e rejeitam, apesar de todas as evidências, serem eles usuários desta variação linguística. Tornam-se, assim, relevante às indefinições, o que leva ao paradoxo entre *fronteira histórica* e *fronteira metafórica*, bem como da condição fronteira que carrega o estigma de ser inferior.

2.1. A questão do bilingüismo à guisa das considerações finais.

A variedade de contato linguístico na fronteira do Brasil-Uruguai, mais precisamente, na fronteira Rivera-Livramento registra um emprego de dois, ou mais códigos num fenômeno de contato sociolinguístico. Esta alternância de línguas tem sido objeto de polêmicas e contradições. Procuramos demonstrar, a partir da sociedade de Rivera que o uso do Dialeto Português do Uruguai DPU, por grande parte desta comunidade, é uma prática bilíngüe que caracteriza o “pertencimento” a um grupo diferenciado, binacional.

Através dos estudos de especialistas do Uruguai sobre o também chamado, “dialeto fronteiriço”, ficou constatada a insuficiência de estudos do fenômeno por parte de pesquisadores brasileiros. É sentida essa lacuna interpretativa das tensões decorrentes do Português Gaúcho de Fronteira PGF que atinge a região fronteira do sul do Rio Grande do Sul, principalmente, porque para a análise da realidade sociolinguística as considerações sobre a língua de contato desempenham um papel primordial.

Buscamos problematizar a questão do estigma e preconceito que acompanha os falantes do DPU. Procurando demonstrar que o uso de tal dialeto não é caracterizado como um “desvio” desta população fronteira e sim, demarcar que tais usos por essa comunidade fronteira, conformam um marco fundamental na produção da sua identidade.

Foi possível constatar que os bilíngües variam sua fala consideravelmente, segundo o marco de interação linguística. Entre o grupo, os riveirenses ativam o DPU por se tratar de uma prática habitual que configura a identidade fronteira. Em outros contextos, ao falarem com pessoas de “fora do grupo”, imprimem o uso da língua nativa daqueles com os quais estão se comunicando.

A coexistência de línguas em um mesmo território, no caso, em determinada fronteira interna do Mercosul marca a importância de que os estudos do processo de integração, também se voltem para as variadas matizes culturais das nações que compõem o bloco. Este tipo de análise favorece a consolidação de políticas públicas voltadas para diferentes setores da vida social das localidades fronteiriças.

Na atualidade, o caráter ambíguo da fronteira se complexifica. Insurge a necessidade de verificar as permanências e transformações, no que se relaciona ao tema da fronteira em um período em que o discurso mais comum preconiza a existência de um “mundo sem fronteiras”. De qualquer forma, devemos considerar que ao residir na fronteira, a população tem que adaptar constantemente às situações trans-fronteiriças.

Neste sentido, a historicidade da fronteira está presente tanto para a população local vinculada ao processo de construção das identidades quanto para um estudo sistemático que busque considerar a relação entre Estado, Espaço e Território. No próximo capítulo, nas considerações finais desta tese, nos deteremos sobre algumas destas questões.

CAPITULO V
CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Territorialidade e a condição fronteiriça: rupturas e continuidades.

Para apreendermos a condição fronteiriça, somos obrigados a vincular as noções território e espaço ao processo dinâmico de produção, ordenação e delimitação de fronteiras físicas e sociais, ou seja, às ações de determinados grupos sociais que regulam e se apropriam de determinado campo de atuação.

Vários estudos privilegiam o papel do Estado como gestor, por excelência, do território nacional e partem da definição de território como “um espaço definido por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78). Esta abordagem, ao privilegiar a análise a partir da noção das grandes estruturas, onde os poderes internos não são considerados, negligencia a concepção de que o território não se restringe a uma associação necessária com o Estado. O espaço prenhe de propostas passíveis de serem implementadas traduz-se em projetos que resultam na representação desejada de um território. Nesta perspectiva, é colocada a distinção entre estes dois conceitos por Raffestin (1993). Para o autor, o território constitui-se como alicerce do espaço, onde a *ação apropriatória* pelos atores sociais em um determinado espaço se traduz em sua territorialização. Moreira (2007a) coloca que o território não se resume em uma variável estratégica político-militar em uma perspectiva geopolítica. Nele também se refletem as construções de hegemonias que se estabelecem ao longo do tempo na territorialidade do Estado-nação. Para uma territorialidade compreendida de forma mais crítica e abrangente, o território pode ser interpretado como um campo de forças, uma rede de relações sociais, sendo prenhe de história, tradição e ideologia. Desse modo, amplia-se a discussão do território e o descola de sua visão “estadocêntrica” que naturaliza o território e a relação espaço e poder. Neste sentido, cabe o questionamento do autor ao se referir às lógicas assimétricas da relação entre poder e classe social no contexto das hegemonias contemporâneas: “com tal deslocamento estaríamos em uma outra configuração dos domínios territoriais?” (MOREIRA, 2007a, p.296).

Os territórios são construídos e desconstruídos em diversas escalas, podendo ter tanto um caráter permanente quanto cíclico, bem como corresponder, à esfera internacional, a um bloco de países, como também se situar no interior de um dado país, conforme assegurou Souza (1995).

Respeitando os distintos contextos históricos, interessa-nos destacar o fato de que a conformação de um território não se limita apenas à dimensão territorial. Incorpora os desígnios políticos, econômicos e sociais subjacentes ao processo histórico de cada país, com suas singularidades, sejam elas decorrentes da conquista e colonização, das características de povoamento, das rotas de comunicação e das rotas comerciais entre outras determinantes.

Para o geógrafo Milton Santos (2002) a análise do território deve conter proposições jurídico-políticas que levem em conta seu legado histórico, a sua conformação econômica e a regulação política vigente. Esta postura analítica ajuda a esclarecer aspectos da concepção territorial que vigorava no século XIX no Brasil Império, que marcada por proposições políticas e ideológicas específicas, configurou-se de maneira distinta àquela “idéia de autodeterminação popular” presente no contexto das revoluções burguesas européias. A especificidade imperial brasileira imprimiu uma lógica territorial de acordo com o projeto político da elite estatal monárquica e que, por

conseqüência, abalizava os critérios do estabelecimento dos limites com o Uruguai. A partir de uma análise comparativa entre esses países, podemos verificar a existência de fatores em comum que engendraram uma potencialidade econômica subjacente à política territorial: a abundância de terras, a abertura de fronteiras e a conseqüente ocupação dos “espaços vazios”.¹³⁸ O amálgama entre o avanço dos territórios despovoados e o estabelecimento, tanto prévio quanto posterior, de atividades econômicas, nos permite considerar que entre a expansão da fronteira e a delimitação político-jurídica existem *tons* e variáveis que não são fixas, produzindo conjunturas e estruturas que refletem a conformação (social e política) dos países.

Na realidade, parece possível estabelecer em algum nível, o caráter comparativo da relação Estado/Território no tempo e no espaço, ao considerarmos as demandas impressas pelas necessidades de ordem política do século XIX, com os tempos correspondentes a era da globalização onde o Estado tem uma colocação menos privilegiada.

O deslocamento analítico da ordem nacional – território da nação (estado nacional) – para a ordem global – território do planeta (ordem política transnacional) – complexificam sobremaneira as questões da sustentabilidade, do direito de propriedade e uso da terra, da natureza e do território ecossistêmico. O reconhecimento de dinâmicas de uma sociedade global impõe ao analista a busca de elucidações das regulações globalizadas sobre os usos de ecossistemas, legitimadas e aplicáveis ao território planeta (MOREIRA, 2007a, p.210).

De acordo com Linck (2006), as exigências impostas pela globalização, quando pensadas sob o ponto de vista da organização do território, exige a ponderação de “como en lo que procede de las resistencias que se expresan en la escala de los territorios”. Interessa-nos evidenciar que: “en ambos contextos, cobra relevancia la necesidad de rechazar el corte que el fatalismo o las ilusiones neoliberales han erguido entre lo económico y lo político (...)” (LINCK, 2006, p.115).

Cabe assim destacar o papel regulador estatal como presença constante nos processos dinâmicos de ordenação territorial. Na atualidade, nos cumpre enfatizar, de um lado, a presença dinâmica de diversas territorialidades (gênero, raças, culturas regionais), permitindo-nos questionar “se estariam, esses movimentos, identificando novos processos de utilização do território? Novas formas de construção social dos espaços territoriais?” Moreira (2007, p.296) e, de outro, seria ainda adequado se falar em uma identidade nacional relacionada ao território? Ou seria melhor pensarmos em identidades regionais em construção? Creio que a disputa territorial, no espaço fronteiriço, seria um dos fatores responsáveis por esta indagação analítica proposta pelo autor.

¹³⁸ Ver SILVA e SECRETO (1999). No período colonial, as colônias ibéricas se submetiam a políticas reguladoras de concessão de terras, ou seja, domínio territorial, que mesmo distintas (regime de *sesmarias* na América portuguesa e *mercedes* na América espanhola), obedeciam à lógica da doação condicional. Tal regulamentação, apesar de não encontrar no seu bojo o princípio da propriedade plena não foi capaz de impedir a formação de latifúndios improdutivos. Desse modo, podemos avaliar que a incorporação de terras novas, e o seu monopólio pela classe proprietária nesses países obedeceram, em diferentes períodos e contextos, tanto aos instrumentos jurídicos e políticos, disponibilizados pela estrutura vigente, quanto às necessidades internas, políticas e econômicas, de gestão das *terras vazias*.

Ainda conforme Moreira (2007a), a concepção de poderes assimétricos parte do esclarecimento das múltiplas ordens relacionais, tanto internamente quanto externamente, entre o local e o global, e nos permite pensar sobre a emergência de novas conformações dos domínios territoriais pelos novos usos globalizados. Esta questão colocada pelo autor, também, pode remeter a idéia de que, na atualidade, as referências são dilatadas para uma dimensão supranacional através dos mercados regionais como o Mercosul, o NAFTA, a CEE, entre outros. Neste contexto, as políticas públicas cobram sentido no território e o redefine constantemente.

Na região da fronteira, no contexto do Mercosul, pudemos verificar, algumas considerações sobre a implementação de políticas nas áreas de turismo, saúde, educação, direitos humanos e trabalhistas. A implantação e o desenvolvimento destes projetos levam em conta as dimensões econômicas, ideológicas, discursivas e culturais presentes em hábitos, costumes e vivências presentes na região. Soma-se, ainda, um dos principais elementos que involucram a idéia e o discurso em torno do desenvolvimento local: a necessidade da criação de instrumentos para a participação mais ampla da sociedade local nas tomadas de decisões políticas, e para gerir as atividades da vida cotidiana. Neste sentido, ganha caráter de redefinição o critério de “pertença” da população local, bem como o contorno singular adquirido pela fronteira, neste contexto, diante da nova concepção de centralidade.

Sendo assim, procurou-se estabelecer como a cidadania e identidades se vinculam a vida política que consagra a participação. Regra geral se pôde notar um esforço das organizações representativas que articulam para que seus representados tenham poder de barganha, de negociação, de acesso aos bens e qualidade de vida mediante a formulação de políticas públicas. As oportunidades de participação se dão nas suas formas mais simples às mais complexas e institucionais, como por exemplo, o estudo realizado em torno das propostas e organização do Comitê Binacional de Saúde Rivera-Livramento.

Por outro lado, também cita-se a Ata da V Reunión de Alto Nivel de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, o papel do ordenamento dos poderes locais frente às políticas de integração propostas pelo Mercosul, já que os Comitês Binacionais contribuem para consolidar um espaço de diálogo regular e direcionam, aos governos centrais, temas de interesse em comum para ambos os poderes.¹³⁹

Na realidade, é possível observar que tal medida compreende a diversidade da zona de fronteira. Em determinada medida, foi possível verificar a gama de acordos e projetos que vem sendo implementados pelos gestores e formuladores das políticas de integração na região, que são pensados de acordo com as características e necessidades locais.¹⁴⁰

¹³⁹ A análise deste documento deixa transparecer que as preocupações das comunidades fronteiriças, vinculadas aos Grupos de Trabalho da Reunião de Alto Nivel, se detiveram nos seguintes temas: ambientais, ordenamento territorial e infraestrutura (pontes, sistemas de saneamento integrados), segurança, saúde e educação.

¹⁴⁰ Destaco alguns acordos e projetos bilaterais implementados em localidades fronteiriças. Acordos de: Cooperación para el Aprovechamiento de Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim; Cooperación Policial en la Investigación, Prevención y Control de Hechos Delictivos, suscrito en Río Branco. Projetos: Capacitación en el área de turismo en la zona del Chuy-Chuí; Piloto de Gestión del Acuífero Guaraní, Pesca, Saneamiento Aceguá-Aceguá; Interconexión Ferroviaria Rivera-Livramento-Cacequí; Extracción de arena del lecho del río Cuareim.

Por outro lado, tomando a zona de fronteira em seu conjunto — através dos estudos sobre a região e observação empírica — verificou-se que ela contém uma visão de mundo particular e única; institui sua própria coesão e ordenação de seu mundo (no campo social, político ou simbólico), afirmando sua territorialidade, tornando-se assim perceptíveis as disputas de sentidos da história do lugar, as assimetrias de poderes e as hierarquias sociais. De forma que, ao ser abordado o tema da territorialidade fronteiriça, tornou-se necessário ir além da delimitação de divisões territoriais e considerarmos as representações discursivas e as práticas sociais que se efetivam, concretamente, naquele espaço.

O local é reconhecido como o "lócus" identitário, por vezes multifacetário, porém definido territorialmente e onde se cultivam tradições e se expressam as diferenças que constituem a cultura local, diversa e, por vezes, síntese de culturas universais. O patrimônio sociocultural de uma comunidade ou sociedade local pode ser compreendido como sendo o conjunto de características intrínsecas a uma comunidade que podem contribuir (ou frear) as ações em prol de seu desenvolvimento. (GEHLEN, 2006, pp.270-271).

De acordo com a citação acima, o local é carregado de sentido que dá significado a vida dos seus habitantes, sendo marcado por práticas e discursos de pertencimento. Por exemplo, as referências nostálgicas ao Frigorífico Armour e aos áureos tempos de Santana do Livramento são prova disto. Conforme Gehlen (2006) ressalta, a identidade valoriza a cultura local, e em seu argumento destaca as duas dimensões em que o local tem se apresentado historicamente: a idílica, que resiste a mudanças e se sente ameaçada pelo "de fora" e a da solidariedade, onde o "de fora" se subordina aos interesses da sociedade. Nesse caso, a análise gravita em torno da idéia de que na relação entre os diferentes existe uma identificação com uma cultura territorial, seja ela um projeto, uma cultura ou até mesmo uma identidade comum.

Verificamos, nesta tese, a noção de que os habitantes do par de cidades Rivera e Santana do Livramento organizam suas reuniões de trabalho e espaços de lazer não levando em conta as áreas delimitadas, politicamente. Ou seja, nesta dinâmica, aquele espaço é percebido como "irmanado" e "único". Não obstante, são capazes de reconhecer a interveniência das ações planejadas por políticas binacionais, transitando assim, entre o que é construído, na e pela população da fronteira, e a instituição de projetos voltados para a região articulados por ações de poderes extralocais de seus respectivos países. Como pudemos evidenciar, mediante as entrevistas realizadas e demais estudos, as políticas sociais em prol do desenvolvimento local se estabelecem na medida em que existe este intercâmbio.

Conforme a bibliografia disponível sobre o tema, observa-se, sistematicamente, que as fronteiras culturais resistem às delimitações geopolíticas, de forma que produzem ambivalências e ambigüidades de cunho social e existencial. É assim que se caracteriza a fronteira como um espaço ambíguo, costumeiramente em litígio e em permanente construção.

Como verificamos no primeiro capítulo, a fronteira é um espaço de litígio e integração. Percebemos que se trata de um paradoxo característico de regiões fronteiriças. É sabido que em tais regiões travaram-se práticas geopolíticas belicosas e inamistosas e, justamente, são estes os locais que proporcionam condições favoráveis para que se

efetivem acordos e ajustes para consolidar o processo de integração regional, no atual contexto. Assim, a percepção das mudanças que vem ocorrendo nas últimas décadas nos permitiu aferir o quanto houve de continuidade e de ruptura a respeito da idéia de fronteira como limite político internacional e como espaço de intersecção de diferentes povos, formando ali, uma identidade singular.

Talvez, nos dias atuais, a melhor opção analítica para tratar o tema da fronteira seja perceber esta região através de uma superposição de diferentes territórios e de diferentes embates de interpretações jurídicas e políticas. Assim, não são apenas as mudanças no sistema econômico internacional que tiveram impacto sobre a fronteira; também as próprias dinâmicas e transformações internas tiveram reflexos sobre sua trajetória. A especificidade do tema da fronteira é precisamente a sua complexidade. Para compreendê-la, é necessário que haja um encontro transdisciplinar, considerando-a como um lugar que vivencia diferentes articulações e tem interfaces complexas. Além disso, há uma conjugação de materiais associativos, econômicos, culturais e simbólicos. Estes fatores implicam interações entre o território concreto, determinações extralocais e a mobilização de um conjunto de atores, neste campo diferenciado e de desigualdades.

Para estas elucidações fez-se pertinente, ao longo deste trabalho, dedicar capítulos a significativos conceitos que servem de instrumentos analíticos para o aprofundamento e prosseguimento destas discussões que se encontram em aberto como os processos de globalização, a relação entre local e global, democracia, identidades sociais, processos de hibridez, território e territorialidade. A intenção do exercício teórico interdisciplinar, nesta tese, se deu, principalmente, em torno da dificuldade de estudar e trabalhar as regiões de fronteira. Este cenário se torna ainda mais dramático pelo fato do Mercosul não estar, ainda, consolidado como processo de integração social.

Por isso, justificam-se as iniciativas para modificar a cultura acastelada no passado, que compreende a fronteira como um “espaço problema” para uma nova concepção de valorização da cidadania que privilegia o entendimento da fronteira como um espaço de oportunidades. A evidência deste processo se revelou na análise das entrevistas realizadas, na promoção do desenvolvimento, onde a população da fronteira busca sanar os déficits de ordem sociais básicos na qual aquela população vive ainda nos dias atuais. A ausência de serviços sanitários em Rivera e os dramas da saúde e a questão do bilingüismo de Santana e Rivera, demonstraram que a fronteira é identificada com a idéia de exclusão e de inferioridade. Como pudemos atestar ao longo deste trabalho, principalmente através das falas dos atores locais, este princípio continua sendo enunciado.

“Falar, nomear, conhecer, transmitir, esse conjunto de atos se formaliza e se reproduz incessantemente por meio da fixação da regularidade subjacente a toda ordem social: o discurso. A palavra organizada em discurso incorpora em si, desse modo, toda a sorte de hierarquias e enquadramentos de valor intrínseco às estruturas sociais que emanam” (SEVCENKO, 1983, pp.19-20 in FERNANDES, s/d, p.207). Esta colocação serve-nos para refletirmos, sobre o conteúdo das entrevistas dos representantes daquele espaço e testemunhas do atual processo de integração regional econômico, aduaneiro e que vem ampliando seu raio de ação para abarcar a dimensão social. A partir desta idéia o eixo paradigmático da representação desse espaço fronteiriço é a noção de ausência. É a região de fronteira marcada pelo signo da exclusão.

Podemos constatar que essa definição facilitou a necessária intervenção do poder público com vistas à reorganização deste complexo espaço social. Nos dias atuais, as regiões de fronteira trazem, em seu bojo, a idéia de centralidade provocada pelo Mercosul que vem incentivando as ações organizadas pelos próprios moradores da região. Entretanto, por ser uma região de fronteira, ao longo de sua formação histórica, sempre foi caracterizada como zona limítrofe da civilização.

Nesta perspectiva, utilizamos a definição de José de Souza Martins (2009) que se refere a condição de “vítima” da população da fronteira e a caracterização da fronteira como limite, onde o “nós” e os “outros” se encontram e as alteridades e ambigüidades geradas por esse encontro.

É na categoria e na condição de vítima que pode ser encontradas duas características essenciais da constituição do humano, suas fragilidades e dificuldades, numa sociabilidade que parece *nova*, aparentemente destituída dos automatismos da reprodução social, características das regiões de ocupação antiga. Refiro-me à alteridade e à particular visibilidade do *outro*, daquele que ainda não se confunde conosco e nem é reconhecido pelos diferentes grupos sociais como constitutivos do *nós*. Refiro-me, também, liminaridade própria desta situação, a um modo de viver no limite, na fronteira, e às ambigüidades que dela decorrem” (MARTINS, 2009, p.10).

O tema da fronteira e da guerra sempre despertou a atenção da história tradicional. Modo geral, a fronteira era entendida como um espaço de isolamento, de conflitos e, sobretudo, condicionante do comportamento dos povos. A guerra também se fazia dada a necessidade de se estabelecer justamente os limites territoriais entre as comunidades ou Estados. Todavia, através dos tempos, neste espaço, os vínculos e as interações entre as sociedades não foram reduzidas à noção de enclave e nem se restringem às dinâmicas de delimitações territoriais.

A primeira vista, identificaram-se algumas contradições em relação aos conflitos patrocinados por governos e se constatou que as populações das fronteiras viveram também, situações de intercâmbio comercial, inter-relações pessoais, enfim, aproximações culturais. No caso dos estudos sobre integração e fronteira, uma análise dos contatos, das trocas e das redes construídas pelos atores sociais torna-se importante para a compreensão destes processos. Já que percebem as regiões de fronteira como áreas em que os contatos se pulverizam e se reordenam.

Por outro lado, constatamos que a noção de rede é eficaz para o entendimento do desenvolvimento econômico local e regional. Também é importante para a análise dos processos de territorialidades. Visto que, a dinâmica produtiva implementada nos territórios se diferencia, bem como pode ser detectada, na zona de fronteira, a necessidade de relações de interações com espaços que extrapolam os limites imediatos. A noção é válida também, para se explicar o rol de articulações institucionais onde estão contidas redes de deliberação, sócio-culturais e políticas.

Em relação ao questionamento sobre a relação entre litígio/integração, limite/enlaço em áreas de fronteira, cumpre pontuar que este é um paradigma que marca os estudos sobre as zonas fronteiriças ao longo do tempo, respeitando as especificidades que constituem os diferentes tempos históricos.

No entanto, em tempos de globalização, o conceito de fronteira carrega ambiguidades por razões que lhe são próprias. Neste contexto, a idéia recorrente de que a globalização “flexibiliza as fronteiras” configura uma nova concepção do conceito que passa a ser percebido como um espaço de hibridismo e de integração, em contraposição a noção de limite e separação, comumente, difundida na modernidade. Nesta perspectiva, a divisão entre nações-estados, supostamente autônoma se dilui. Soma-se, ainda, a desigualdade do avanço da globalização, que implica em fronteiras entre aqueles espaços já globalizados, aqueles em processo de incorporação por estruturas e práticas que conduzem a globalização, bem como os espaços excluídos deste processo.

No entanto, é necessário considerar, também, articulações que antecedem este período histórico, e verificar que em muitos setores da vivência fronteira a idéia de integração, trocas econômicas, coesão social, etc. estiveram sempre presentes, constituindo esta região, e fomentando práticas que independem de jogos de força extralocais.

2. O percurso analítico dos processos fronteiriços

Os processos em curso de políticas de integração entre o Brasil e Uruguai, sob o jugo do Mercosul, tomando como unidade de análise o par de cidades Rivera e Santana do Livramento, foram aqui abordados num ponto de vista relativo à dimensão social e política. Um dos objetivos foi estabelecer alguns parâmetros teóricos que possam servir de base para o estudo dos agentes sociais e suas relações instituídas na zona fronteiriça desta região. Assim sendo, mediante um processo mais amplo, procurei evidenciar algumas características singulares regionais que caracterizaram tanto a apropriação de recursos pelos poderes locais, (tais quais as políticas sociais na fronteira) como as tensões e conflitos referentes ao domínio territorial, em uma abordagem que prioriza a idéia de que o território é, também, produto de processos simultâneos seja de dominação ou apropriação do espaço, ou ambos em conjunto.

Ao longo do texto, também foi intenção demonstrar que os processos de controle de ordem jurídica-política, a dominação de cunho econômico-social, bem como a apropriação cultural-simbólica deste espaço em questão, nem sempre são coincidentes com os limites e propósitos instituídos. Assim, as entrevistas realizadas com os atores do local esclareceram sobre fatores como a falta de conexão entre a fronteira e os centros decisórios de poder, de onde são pensadas grande parte das políticas públicas, bem como enfatizaram as carências na região. Neste sentido, foi recorrentemente revelada certa insatisfação em relação à distância dos centros de poder; assim, torna-se claro o caráter complexo deste processo que deve considerar o binômio que envolve duas escalas, o global e o local.

Segundo Haesbaert (1999), “as relações globais-locais são consideradas hoje uma das formas mais contundentes em que se pode perceber a dinâmica da des-igualização-diferenciação. Muitos autores vêm, de forma simplista, o global associado com processos de totalização, de generalização/universalização, e o local com processos de fragmentação, de particularização/singularização” (HAESBAERT, 1999, p.25). O autor questiona: “o que, entretanto, estamos denominando de local?” (HAESBAERT, 1999, p.26), e enfatiza que é possível estabelecer, ao menos, três abordagens. A primeira percebe o local “vinculado aos processos gerais de heterogeneização/diferenciação frente a um global de tendências homogeneizadoras e universalizantes”; a segunda o considera como “instrumento de análise, escala geográfica de abordagem (envolvendo as relações sociais ligadas ao cotidiano e aos contatos face-a-face”); a terceira determina o local como lugar, “este geralmente entendido como um espaço culturalmente significativo, dotado de valor subjetivo” (HAESBAERT, 1999, p.26).

Baseei-me nestas duas últimas designações do autor, ou seja, a noção a partir da qual o local é percebido como instrumento de análise e espaço culturalmente significativo e dotado de valor subjetivo. Assim, através das fontes orais selecionadas, o interesse foi o de compreender o que estes atores pensam sobre os impactos do processo de integração regional nesta região, constatar a existência de uma maior flexibilidade, para que os setores da gestão local, possam desenvolver projetos e articular propostas validadas em conjunto com a população. Nesta perspectiva, o enfoque privilegiou captar a dinâmica de diferentes atores que imprimem suas lógicas a partir de diferentes usos do espaço já que, de tais atuações, resultam: diferentes projetos de organização territorial; diferenciadas relações sociais; distintas identidades que se estabelecem de acordo com a apreensão de cada território.

Dentro das dimensões deste trabalho, na perspectiva do poder municipal brasileiro, não foi possível perceber, até então, que as atuações do Mercosul tenham projetado na cidade limítrofe de Santana do Livramento significativo desenvolvimento social e político local. Um apreço por maior autonomia do município pode ser notado como elemento propulsor para que os processos possam adquirir maior fluidez. Todavia, nas atividades do Vice-consulado brasileiro que exerce função em Rivera, foi possível notar maior dinamismo naquilo que é referente a algumas transformações que estão ocorrendo no local. Talvez, pela própria função constitutiva da dinâmica consular que se volta cotidianamente em torno de busca de soluções para temas de ordem binacional. No entanto, não deve ser apenas este o tom que imprime a Rivera maior dinamismo. O Uruguai é um país que se percorre através de 500 km. Seis horas de viagem norte-sul, a distancia aproximada de uma viagem Rio-São Paulo. Assim, pragmaticamente é mais fácil coordenar ações voltadas para a cidade fronteiriça e, conseqüentemente, atender a suas demandas.

Devemos também levar em conta que autoridades de ambos os países, Brasil e Uruguai, se fazem presentes na região de fronteira, sobretudo em encontros, seminários e outras atividades como as de cunho cultural, por exemplo. Esse dado é relevante, pois tal deslocamento demonstra interesse político nessas regiões outrora ausentes e que foram incluídas, atualmente, nas agendas governamentais.

Por contextualizar uma zona de fronteira, interessou pontuar a complexidade que se expressa em torno da dinâmica social e do processo de construção das identidades sociais que marcam a região. Neste sentido, ganhou destaque a análise da mobilização das relações de poderes locais entre os países abarcados que, independentemente das estratégias definidoras de limites territoriais estatais, mantiveram o caráter tensor da zona fronteiriça. Também foi possível observar que este fenômeno sempre acompanhou, através dos tempos, a condição fronteiriça. Pôde-se citar, como exemplo, no período colonial, o fluxo constante das trocas comerciais através do estabelecimento de contrabando à revelia das diretrizes políticas e administrativas impostas pelo poder central metropolitano. Permitindo-nos, assim, qualificar o caráter constitutivo de uma região fronteiriça, ou seja, a fronteira tem vida própria.

Desta forma, a esfera social foi aqui privilegiada sob o prisma das representações da sociedade em questão, sempre considerando sua esfera mais global, ou seja, os centros de poder político administrativo. Esta articulação fez-se necessária por compreendemos que a construção social estabelece a articulação entre dinâmicas internas e externas, globais e locais. Uma análise aprofundada desse espaço fronteiriço binacional requereu atenção especial às conexões históricas, à análise dos contatos, trocas e redes construídas pelos atores sociais em contexto denso de relações ambíguas e de alteridades, tanto em relação ao contexto regional quanto em relação à nação, ao mesmo tempo em que sedimenta uma coesão social e simbólica regional que passa a ser denominada de identidade fronteiriça.

Neste sentido, buscou-se esclarecer, neste trabalho, a distinção entre a faixa e a zona de fronteira. A primeira, associa-se mais estritamente aos limites territoriais estatais, enquanto o conceito de zona de fronteira a qualifica como espaço de interação influenciada pela delimitação internacional, bem como por fluxos e interações transfronteiriças. Essas características encontram o seu ápice nas cidades-gêmeas onde é expressiva a intensidade do processo de territorialidade fronteiriça.

Entretanto, o que interessa evidenciar, nesta conclusão, é a ênfase que adquire a concepção de área ou região de fronteira em detrimento de um enfoque que se restrinja a uma concepção linear, característica da noção de limite e divisão internacional.

Destacamos a necessidade do Estado se impor frente aos processos de globalização. Neste sentido, a partir da década de 1980, reconhecemos que o papel do Estado passou por uma redefinição no qual privilegiou-se uma perspectiva economicista da vida em sociedade; a economia e o mercado são as duas “palavras de ordem”. Como consequência, a democracia e a cidadania são repensadas como um projeto que corresponda a uma nova ética global. São criados “espaços”, nos processos de globalização, para a luta pela democracia. Em linhas gerais, podemos aferir a este padrão um processo de subjetivação já que requer um permanente encontro com o “outro” e o reconhecimento da alteridade. Inspiraram-nos nesta elucidação as concepções novas de organização da sociedade e de percepções do “outro”. Nota-se que esse ponto de vista permitiu estabelecer subsídios para compreender os mecanismos de participação política no contexto da formação de blocos regionais oriundos do processo globalização. Estas considerações afetaram a maneira de perceber as fronteiras; passa-se a considerar os processos de hibridação e a percebê-la como local de encontro entre culturas. Essa sociedade também se organiza compreendendo a existência de identidades sobrepostas, que buscam sua ordenação, no caso por nós estudado, através de estruturas jurídicas e políticas que o Mercado Comum do Sul ocasiona.

Esses movimentos criam a possibilidade de articulação de um exercício de cidadania, a níveis local, regional e nacional. De fato, para que tais relações de cooperação ocorram, é necessário que se vinculem a solidez dos mecanismos gerados pelas instituições locais, nacionais e supranacionais. Ao longo do trabalho, procurou-se demonstrar as conquistas, as dificuldades e as condições que tensionam, na prática, o estabelecimento destes princípios.

Considerando o entendimento dos Estados soberanos neste contexto e partindo da idéia de que a nação perde a prioridade frente ao processo global como ordenadora das relações sociais, cumpre dizer que, conseqüentemente, o entendimento sobre a idéia de fronteiras sofre também alterações. Uma vez que o território fronteiriço é atravessado pela força dos novos dinamismos societários contemporâneos. As formações nacionais abrigam, agora, o conceito de diversidades existentes, em oposição ao ideário tradicional homogeneizador instituído ao longo dos séculos XIX e XX.

Lembramos que a percepção atribuída à noção de fronteira, no período colonial, era a idéia de nomadismo e ainda de limítrofe da civilização. Durante o século XIX, a representação daquele espaço ganhou outros contornos. Mostrou-se, de antemão, a integração de alguns elementos civilizatórios a esta noção. Este fato se apresentará como fator determinante no processo de formação dos Estados nacionais no período, já que passam a ser atribuída àquela zona, as noções de extensão territorial, potencialidade econômica e hierarquização social, estando, assim, em constante processo de revitalização e transformação a própria noção de fronteira.

Nos dias atuais, as lógicas representativas da fronteira estão inseridas dentro de um parâmetro de políticas de integração, que são traduzidas também em termos de demandas sociais e que podem determinar alterações na relação entre os processos de governabilidade e formas concretas de vivência daquelas populações. Neste sentido, a complexidade relacionada à identidade social integra o conjunto de fatores indissociáveis

para a percepção deste fenômeno. No caso, a identidade social não se reduz à concepção recorrente de que no mundo homogeneizado pela globalização a identidade é pensada como um elemento de diferenciação. Também cumpre percebê-la em sua complexidade como socialmente construída, por suas relações em constantes 'ressignificações' nesta territorialidade fronteira, bem como referente ao conjunto mais amplo da sociedade.

Nesta perspectiva, a territorialização desses processos pode ser percebida tanto a partir da promoção de ações de cunho estatal ou de empreendimentos empresariais, quanto através das práticas que se efetivam pela vivência daquele espaço.

Cabe sublinhar a distinção entre territórios que foram formalmente demarcados e a territorialidade enquanto espaço vivido pelos grupos de agentes sociais locais, já que o estudo da territorialidade se articula com as representações e práticas sociais e simbólicas que ali se efetivaram concretamente. Todos estes fatores associados, em torno das concepções e ações políticas integratórias, obrigam o pesquisador a refletir sobre as relações entre o local e global, identidades sociais, território e territorialidade a fim de desenvolver o debate sobre significativos temas na contemporaneidade.

Tomando como base o argumento de Dorfman (2005), em torno da idéia da existência de uma identidade fronteira, foi possível estabelecer alguns marcos com o propósito de refletir sobre estas questões. No rastro deste raciocínio, a partir do pensamento de Moreira (2007a) busquei explorar a afirmação da autora. Evidencio que as proposições do autor estão referidas ao universo das relações entre as identidades rurais e não rurais, entretanto, é válida enquanto exercício analítico mais genérico, para se pensar a questão da identidade fronteira, pois conforme o autor "a possibilidade de existência de uma identidade requer a existência de outras identidades, tal é essa contingência do relacional dialético. [...] Esses processos são ao mesmo tempo produtores de auto-reconhecimentos e de mútuo reconhecimento e, como processos sociais, carregam as assimetrias de poder dos contextos sociais em que são produzidos" (MOREIRA, 2007a, p.228). Tal concepção, quando relacionada às identidades sociais nos permite perceber que estas são relacionais, o que implica, necessariamente, na existência de um outro subjacente.

Essas questões nos levam a considerar tanto os sistemas de idéias impressos na fronteira como as mudanças na estrutura do sistema de poder internacional, já que sem esses elementos estaríamos alijados de auxílios explicativos dos principais fatores intervenientes para este estudo.

Ao fazer, neste trabalho, referência ao embate sobre as expectativas de mudanças legais relativas à faixa de fronteira brasileira, o objetivo foi elucidar a manifestação das novas conformações dos domínios territoriais que incidem sobre a territorialidade. De fato, a permanente transmutação e ressignificação deste espaço fronteiro nos revelam um dos motivos do permanente interesse pelo tema por pesquisadores da atualidade, ao considerar que este fenômeno, através dos tempos, de forma diversa e multifacetada, mantém sua influência no desenvolvimento dos países em questão.

Nesta perspectiva ressignificadora, buscou-se também evidenciar um dos objetivos que conformam esta tese, ou seja, a compreensão do conceito de fronteira no contexto atual. A análise da condição fronteira, sob o impacto dos processos de integração implementados pelo Mercosul, implica compreendê-la, entre outros fatores, como espaço estratégico. Ademais, neste contexto, a fronteira adquire centralidade, bem

como se verificou através da análise documental (leis, decretos e acordos bilaterais), a emergência em incrementar a coordenação entre os atores locais e nacionais. Como resultado destas condicionantes, regra geral, a bibliografia recorrente sobre o assunto coloca a necessidade de realizar uma revisão das referências analíticas, posto que, emergem novos pontos de vistas e reflexões que visam atualizar os conceitos de fronteira, território, região, identidades sociais etc.

Neste mesmo sentido, no entanto, em outro contexto, a partir do estudo da realidade brasileira no artigo intitulado “Revisitando a “questão” regional no Brasil: região, território, localidade, lugar”, Eli Lima (2007) conclui:

A proposta aqui iniciada tem como objetivo geral trazer a discussão anteriormente indicada para a problemática da “questão” regional, tendo claro, para tanto, configurar um estatuto teórico concernente à problemática, muito especialmente em um momento em que se discutem as possibilidades teórico-interpretativas de conceitos como “região”, “território”, “localidade”, “lugar”, dentre outros. Isto poderia nos auxiliar no entendimento dos mecanismos que levam à adoção dos chamados “planos nacionais” de políticas públicas e de como são tratadas as especificidades regionais, tendo por pressuposto que elas existem e estiveram/estão no epicentro das mais graves decisões, digamos, “nacionais”.(LIMA,2007, p.36)

O que interessa reter, conforme enfatiza a autora, é que existe a necessidade de recriar esquemas conceituais e problematizações com a atualização dos termos do debate, especialmente, mediante os processos de globalização.

Especificamente, em relação à proposta entre região, enquanto conceito, e regionalização, enquanto método ou instrumento de análise, Haesbaert (1988, p.28) define região e regionalização como concepções que envolvem posições teóricas distintas. Para o geógrafo a região “adquire um caráter epistemológico mais rigoroso, com uma delimitação conceitual mais consistente, a regionalização pode ser vista como um instrumento geral de análise, um pressuposto metodológico para o geógrafo”. O autor complementa enfatizando que é nesta perspectiva que a diversidade territorial como um todo interessa, pois a princípio qualquer espaço pode ser objeto de regionalização, dependendo dos objetivos determinados pelo pesquisador.

Por outro lado, ao analisar esses processos, quando relacionados às políticas de fronteira agenciadas pelo Mercosul, não podemos desconsiderar que integrar, compartilhar, inter-relacionar, em uma região que postula a complementaridade binacional, também involucra o debate em torno de questões como soberania nacional e sobre o conceito de Estado-nação. Neste sentido, a modo de conclusão, apresento sumariamente parte do discurso do Senhor Gabriel Castellá, Diretor General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/UY, proferido no “Quarto Seminario-Taller de Políticas de Integración de Frontera: Espacio diverso y complejo”:

La regionalización no es obstáculo para la existencia de pueblos y naciones soberanas, así como la frontera política no es incompatible con la racionalización en los planos económico, político, social y cultural. No debemos confundir un proyecto global de país, con simples reglas de comercialización. Una política de frontera la vemos vinculada con el

país que necesitamos y queremos, no con el país que tenemos, parecería una contradicción, pero en nuestro caso la mejor manera de evitar el ocaso del Estado nación, es la integración plena en el MERCOSUR. No cualquier integración, importante recalcar, no cualquier integración. La zona de frontera tiene especial importancia en la búsqueda de proyectos comunes, presentando limitaciones marcadas por versiones mercantilistas, que tendrán que avanzar hacia el desarrollo de vínculos de cooperación y solidaridad para profundizar la integración a este MERCOSUR con concesión de fronteras más flexible, más integradoras con la poblaciones vecinas, para unir y para integrar. Debemos insistir en que no se concibe la política de frontera como una colección de medidas excepcionales, sino como una política de Estado que apunta hacia la integración regional y hacia una nueva inserción internacional.¹⁴¹

O friso do diretor, ao conceber que as políticas de fronteira se traduzem em políticas de Estado, merece atenção no tocante ao ideário de flexibilização das fronteiras que preconizam o desenvolvimento regional e uma nova inserção, de ambos os países, no contexto internacional. Nesta mesma fala, o diretor posiciona a zona fronteiriça de seu país como “la existencia soberana, en comunidad; esa debe ser nuestra inserción regional e internacional”. Assim sendo, a dimensão local e global se apresenta como constitutiva para análise por incorporar diversas facetas deste processo. Entre elas, as estratégias de inserção daquele espaço no contexto internacional e as articulações para o desenvolvimento no âmbito regional. De forma que, ao apresentar o “Programa de Frontera Seca” neste mesmo seminário, o sociólogo Jorge Durán, Asesor Técnico da Dirección de Coordinación Territorial - MIDES¹⁴² esclarece que:

Las líneas conceptuales fundamentales que orientan el Programa de Integración de Frontera comprenden: Desde una dimensión global la búsqueda de la Integración regional y la Integración de políticas de frontera con los países vecinos desde lo local: busca profundizar la articulación a nivel territorial como estrategia de intervención a nivel local que permitirá paralelamente a la profundización el proceso de descentralización así como también el desarrollo de espacios de participación social.

¹⁴¹ Esta citação é parte do discurso do Senhor Gabriel Castellá, na qualidade de Diretor General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/UY. O diretor foi componente da mesa intitulada: "Dinámicas Poblacionales en la Región de Frontera" que integrou o Quarto seminario-taller de Políticas de Integración de Frontera: Espacio diverso y complejo organizado pelo Ministerio de Desarrollo Social- MIDES-UY em 2007.

¹⁴² Ao proferir seu discurso, o sociólogo Jorge Durán comenta que as políticas sociais orientadas para a integração, atende a diversidade e complexidade e especificidade desse espaço. Ressaltou que incorpora os diversos atores territoriais tanto públicos como organizações sociais da sociedade civil, os quais cumprem papel protagônico na busca de fortalecer e construir caminhos que permitam o pleno exercício dos direitos cidadãos. O espaço territorial em que se desenvolve a experiência é denominado “Fronteira Seca” e vincula as populações fronteiriças do Brasil e do Uruguai.

No desenvolvimento deste trabalho, foi possível verificar a participação social e as estratégias de territorialização deste espaço, mediante a série de questionamentos que foram levantados ao longo do texto e considerações fruto das entrevistas realizadas. É evidente que muitas das questões se mantêm e se manterão em aberto. De qualquer forma, puderam ser pensadas noções sobre a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço no âmbito do Mercosul, particularmente, nas cidades gêmeas Rivera e Santana do Livramento.

Verificar as iniciativas por meio da coordenação e da articulação, formadas em níveis bilateral e do Mercosul, que visam oferecer melhor contribuição para a formação e fortalecimento do processo de integração, pode levar a reflexão de que o potencial de cooperação entre o Uruguai e o Brasil, encontra-se, no entanto, sub-aproveitado. Apesar da forte integração existente entre as duas cidades, formando a idéia, como várias vezes ressaltadas no texto, de uma só cidade, podem-se detectar diversos problemas, sobretudo, se considerarmos a relação entre as diferentes escalas governamentais e as competências jurídicas, como as demonstradas em nossas análises das questões de saúde e do bilinguismo. Mesmo assim, esbarrando em resistências territoriais, como as legislações nacionais, determinados setores do governo e de atores locais da fronteira, entre outros, sublinham que as condições de participação evoluíram, substancialmente, nos últimos anos.

Na perspectiva teórica-metodológica, conforme o avançar da pesquisa, em torno de aspectos do processo de integração entre estes países, mostrou-se pertinente refletir sobre a alteração deste espaço fronteiriço, o processo de apropriação que incide sobre o território, bem como sobre as modificações do conceito de fronteira e das categorias de análise que compõem esse contexto analítico. Neste ponto, as noções de território e de territorialidade se tornam um instrumento interpretativo, já que nos permite considerar o questionamento de que poderia se estar construindo um novo território.

Ao existirem mudanças nos limites físicos, econômicos e políticos, que se dão em escalas diferentes, conformando em “recortes” diferenciados do território, este mesmo entendimento pode ser transposto para o tema da fronteira. Nos dias atuais, me pareceu importante considerar que certas dinâmicas de fronteira são as bases constitutivas da mesma, onde a população local transcende, e, por outro lado, esta mesma população também perpetua práticas que remontam a fluidez, integração, troca, conflito, e também, o desenvolvimento de uma cultura própria e singular, ainda estigmatizada e socialmente excluída.

Apesar de toda a uniformização promovida através do processo de globalização, o estudo das especificidades, da diversidade territorial é importante por discutir e encontrar formas de distinguir espaços, regiões, locais e as sociabilidades decorrentes desses novos processos sociais, pois consideramos tanto a diversidade territorial, quanto às múltiplas dimensões da diversidade impressas no território. Entretanto, conforme Haesbaert (1999): “se num mundo em processo de globalização/des-territorialização temos mais dificuldade em encontrar áreas coesas (ou “integradas”) e coerentes, cabe verificar qual a nova lógica da regionalização a partir dessa recriação da diversidade territorial” (HAESBAERT, 1999, p.32).

A par destas considerações, termino com a observação, já exposta, de que se procura sistematizar um fenômeno cujo debate esta na ordem do dia. Somos agentes e pesquisadores destes processos. Procuramos evidenciar as singularidades da região em

consonância com o processo mais amplo decorrente da conjuntura imposta pela expansão do capitalismo transnacional.

Assumimos uma perspectiva de análise da fronteira como categoria sociológica que, ao adquirir determinada especificidade, permite perceber as diferenças e as semelhanças entre as estruturas gerais e os processos internos das regiões fronteiriças. O tema da fronteira foi apresentado buscando-se a significação do espaço na explicação da vida social, particularmente, do par de cidades Rivera e Santana do Livramento.

Definimos o território, a condição e a identidade fronteiriça tendo por base a constituição de uma fronteira binacional que conforma uma paisagem cultural em que os intercâmbios entre os agentes sociais ultrapassam os limites políticos. Considerando, a concepção de fronteira dominante no contexto atual, tentamos identificar os personagens dessa fronteira-integração em um momento de imprecisões e descontinuidades. Procurou-se refletir sobre a lógica e o grau de interação local que as comunidades fronteiriças conseguem articular, seja ultrapassando os limites jurídicos e políticos, seja buscando beneficiar-se das ações impressas pelas políticas integratórias e ainda adquirindo papel protagônico a partir da nova condição de centralidade que recebe a região, no contexto do Mercosul.

Nesta perspectiva protagônica, mostrou-se bastante pertinente o olhar sobre o Comitê Binacional de Saúde Rivera-Santana do Livramento e sobre a questão do bilingüismo de Rivera. Percebemos que o termo fronteira, nesta localidade, tem significado diferente da maioria das regiões fronteiriças. Para santanenses e riveirenses, a fronteira significa uma situação privilegiada, um verdadeiro intercâmbio político, social, cultural e econômico entre as duas sociedades.

Em relação à formulação de novas políticas de fronteira, verificamos que no setor da saúde houve uma experiência importante de integração, pois os atores locais buscaram privilegiar um conceito mais amplo de saúde, “além fronteiras”. O modelo impresso por estes atores articulou, assim, as discussões sociais do Mercosul e os debates locais que anseiam por respostas a situações dramáticas vivenciadas em seu cotidiano.

Interessou-nos, a princípio, perceber as similitudes e as aproximações capazes de integrar a região e tecer uma rede de cooperações entre os países vizinhos. Portanto, nossa atenção se volta, também, para os interesses da população que podem ser negligenciados em favor do equilíbrio das forças das nações. Contudo, nos limites deste trabalho, de antemão, existe a consciência de que não foi possível ter acesso a todos os dados, voltar a campo o que permitiria resultados e conclusões mais profundas, o que só comprova a necessidade de atualização sistemática deste tema, dos dados, da legislação em permanentes adequações e daquela realidade viva que se redefine a cada momento.

Bibliografia

- ACHKAR, M. Dominguez, A. y PESCE, F. “Principales Transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo” In *Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*. Año 2. n° 2. Santa Fé. Argentina: UNL (pp. 219-242), 2006.
- ALBORNOZ, Vera do Prado Lima. **Armour: uma aposta no Pampa**. Santana do Livramento: Rio Grande do Sul, 2000.
- ANDERSON, Benedict **Nação e Consciência Nacional**. Série temas. Vol.9. Estudos políticos. São Paulo: Ática, 1989.
- ARGUL, José Pedro **Las Artes Plásticas del Uruguay: desde la época indígena al momento contemporáneo**. Montevideo: Barreiro y Ramos, 1966.
- ARROYO, Mônica. “Mercosul: discurso de uma nova dimensão do território que encobre antigas falácias”. In **Território: Globalização e Fragmentação**. 3ª edição. São Paulo: Hucitec. (pp 308-314), 1996.
- ARTEAGA, Juan José **Uruguay: Defensas y comunicaciones en el periodo hispano**. Biblioteca CEHOPU. Ministerio de Obras Públicas y Urbanism, Edita: Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, MOPU, 1989.
- CRUZ, Ademar Seabra “Políticas de inovação no Uruguai: entre o peso da tradição e os constrangimentos da globalização” in **Parcerias e Estratégias**. Brasília, DF. v.14 n°.28 · (pp.245-265), jan-Jun 2009.
- ASSEF, Liane Chipollino **Memórias boêmias: histórias de uma cidade da fronteira (1930-1960)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- BARRÁN José Pedro, Nahun, Benjamin **Historia Rural del Uruguay Moderno (1886-1894) Tomo II**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, s.d.
- _____ **Bases económicas de la revolución artiguista**. 11ªed. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 2007.
- BELLUZZO, Ana Maria de Moraes **O Brasil dos viajantes**. São Paulo: Metalivros; Salvador: Fundação Emílio Odebrecht, 3 vol, 1994.
- BENTANCOR, Gladys Teresa “Las fronteras en un contexto de cambios: la vida cotidiana en ciudades gemelas-Rivera (Uruguay) y Y Sant’ana do Livramento (Brasil)” In *Ateliê Geográfico*. Goiânia-GO. (pp. 18-42), Maio, 2008.
- _____ **Rivera-Livramento. Una Frontera Diferente**. Série Fronteiras da Integração. Pelotas: Editora Universitária, UFPEI, 2009.
- BLOCH, Marc **Una historia viva**. Estudio preliminar y selección de textos de Gigi Godoy, Eduardo Hourcade. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.
- BOURDIEU, Pierre **A miséria do mundo**. São Paulo: Petrópolis:Vozes, 1997.
- _____ **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.
- _____ **A economia das trocas simbólicas**. Coleção Estudos. 6ªed. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- _____ **Sobre a Teoria da Ação**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.
- BROVETTO, Claudia; GEYMONAT Javier; BRIAN Nicolás Compiladores. **Português del Uruguay y educación bilíngüe**. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo: ANEP, 2007.
- CASTORIADIS, Cornelius **Feito e a ser feito: As encruzilhadas do labirinto V**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

- CANCLINI, Néstor Garcia **Culturas Híbridas. Estratégias para entrar e sair da modernidade.** 4ª edição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.
- CICCOLELLA, Pablo José (1996) “Desconstrução/reconstrução do território no âmbito dos processos de globalização e integração” In **Território: Globalização e Fragmentação.** 3ª edição. São Paulo: Hucitec. (pp. 296-307), 1996.
- CLEMENTI, Hebe **F. J. Turner.** Enciclopedia del pensamiento social. Argentina: Centro Editor de América Latina S.A, 1968.
- CORRÊA, Roberto Lobato **Região e Organização Espacial.** São Paulo: Ática, 1986.
- DURKHEIM, Émile **Da Divisão do Trabalho Social.** São Paulo: Martins Fontes.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L (2000) **Os Estabelecidos e os Outsiders.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- FEBVRE, Lucien **O Reno: história, mitos e realidade.** Trad. Eliana Aguiar; Apresentação de Peter Schöttler. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- FELDE, Alberto Zum **Proceso Histórico del Uruguay.** 5ª ed, Montevideo: Arca, 1967.
- FERNANDES, Nelson da Nóbrega “Onde a cidade perde seu nome” In **Território, Territórios: Ensaio sobre Ordenamento territorial.** 3ª edição. Lamparina. (pp. 197-208), s/d.
- FOUCAULT, Michel **A ordem do discurso.** 15ª edição. São Paulo: Loyola, 2007.
- _____ **Microfísica do Poder.** 11ª reimpressão. Tradução e organização Roberto Machado. Biblioteca de Filosofia e História das Ciências. Rio de Janeiro: Graal, 1995.
- FREIRIA, Gonzalo **Extranjerización de las tierras nacionales en el Uruguay.** Montevideo, 1987.
- GALEANO, Eduardo **Las Venas abiertas de América Latina.** 8ª edição. Montevideo, Uruguay: Imprenta Rosgal S.A, 2006.
- GEERTZ, Clifford **O Saber Local: Novos ensaios em antropologia interpretativa.** Tradução de Vera Mello Joscelyne. 7ª edição. Petrópolis: Vozes, 2004.
- GEHLEN, Ivaldo “Território, cidadania, identidades e desenvolvimento local sustentável” In **Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos.** Alberto Riella (compilador). Departamento de Sociología, Universidad de la República. Montevideo- Uruguay (pp.265-283), 2006.
- GOLIN, Tau **A fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina.** Porto Alegre: L&PM, s/d.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa “O conceito de região e sua discussão” In CASTRO, Iná E. *et al.* (orgs.) **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. (pp. 49-76), 1995.
- GRAZIANO DA SILVA, José **O novo rural brasileiro.** *Revista Nova Economia.* v.7, nº 1, Maio. Belo Horizonte, 1997.
- GRIMSON, Alejandro **La nación en sus limites. Contrabandistas e exilados en la frontera Argentina-Brasil.** Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.
- GUIMARÃES, Luisa; GIOVANELLA, Ligia “Municípios Brasileiros Fronteiriços e Mercosul: Características e Iniciativas de Cooperação In **Saúde. Revista Saúde em debate,** v.29, nº 71 set/dez 2005. Rio de Janeiro: CEBES, (pp.248-257), 2005.
- HAESBAERT, Rogério **O Mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

- _____. “Região, Diversidade Territorial e Globalização” in **GEOgraphia**. Ano. 1. Nº 1. (pp.14-39), 1999.
- HALL, Stuart **Da diáspora**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- _____. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 10ª edição, Rio de Janeiro:DP&A, 2005.
- HOBBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. 4ª edição. Tradução: Maria Célia Paoli e Anna Maria Quirino. São Paulo: Paz e Terra.
- HOUOT, Annie (2007) **Guaraníes y charrúas en la literatura uruguaya del siglo XIX: realidad y ficción**. Montevideo: Librería Linardi y Risso, 1990.
- HUGARTE, PI Renzo; VIDART Daniel **El legado de los inmigrantes-I** n. 29. Montevideo. Uruguay: Editorial Nuestra Terra, 1969.
- IANNI, Octavio **A Formação do Estado Populista na América Latina**. 2ª edição. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 1991.
- _____. *Nação: Província da sociedade global?* In **Território: Globalização e Fragmentação**. 3ª edição. São Paulo: Hucitec. (pp. 77-84), 1996.
- JACOB, Raúl. **Cuzando la Frontera**. Montevideo-Uruguay: Editorial Arpoador, s/d.
- _____. “Saladeros de la frontera”, PHES - Facultad de Ciencias Sociales – UDELAR. Montevideo, Uruguay), s/d.
- JAMESON, Fredric **O Inconsciente Político: a narrativa como ato socialmente simbólico**. Série Temas.Tradução Valter Lellis Siqueira. São Paulo:Ática, 1992.
- JELIN, Elizabeth. “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del MERCOSUR”. In **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**. Gerónimo de Sierra (org), 2001.
- KERN, Arno A. **Arqueologia Pré-Histórica do Rio Grande do Sul**. 2º edição Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.
- LEFÈBVRE, Henri **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2004.
- LINHARES, M. Yedda “História Agrária” In CARDOSO & VAINFAS. **Domínios da História**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- LIMA, Eli Napoleão “Revisitando a “questão” regional no Brasil: região, território, localidade, lugar” in **Mundo Rural IV Configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Roberto José Moreira, Eli Napoleão de lima e Nelson Giordano Delgado (orgs). Rio de Janeiro: Mauad (pp. 23-38), 2007.
- LINCK, Thierry “La economía y la política de la apropiación de los territorios” In **Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos**. Alberto Riella (compilador). Departamento de Sociología, Universidad de la República. Montevideo-Uruguay (pp.107-143), 2006.
- LOBO, Eulália Maria Lahmeyer **História do Rio de Janeiro: do capital comercial ao capital industrial e financeiro**. Rio de Janeiro: IBMEC. 2vol, 1978.
- MACHADO, Lia Osório “Limites, Fronteiras, Redes”. In T. M. Strohaecker et alli (orgs) **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.
- _____. “Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana” In **Continente em chamas: globalização e território na América latina**. Org. Maria Laura Silveira. Rio de janeiro: Civilização brasileira. (pp.243- 384), 2005.
- MARTINS, José de Souza “O Futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural”. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, 2000.

_____ **Fronteira: A Degradação do Outro nos Confins do Humano.** 2ª edição. São Paulo:Contexto, 2009.

_____ **Introdução crítica a sociologia rural.** São Paulo: Hucitec, 1891.

_____ **Os camponeses e a política no Brasil. As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político.** 2ª edição. Petrópolis-RJ: Ed. Vozes, 1983.

MELLO, Evaldo Cabral de **A ferida de Narciso.** Ensaio de História Regional. São Paulo: SENAC, 2001.

MÈLO, José Luiz Bica de “Fronteiras: da linha imaginária ao campo de conflitos” In **Sociologias.** Porto Alegre: IFCH, UFRGS. (pp.126-146), 2004.

MOREIRA, Roberto J; LIMA, Eli Napoleão. **Identidade Social e Natureza: tensões entre saberes na assessoria técnica em assentamentos rurais** in Movimento Rural brasileiro, Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

MOREIRA, Roberto José “Parceria e os negócios do coronel” In **Agricultura familiar. Processos sociais e competitividade.** Rio de Janeiro:Mauad, 1999.

_____ “Economia política da sustentabilidade: uma perspectiva neomarxista” In **Mundo Rural e Tempo Presente.** Luiz Flávio de Carvalho Costa, Roberto José Moreira e Regina Bruno (orgs). Rio de Janeiro: Mauad (pp.241-265), 1999.

_____ “Identidades complexas no conhecimento científico sobre comunidades costeiras” In **Ruralidades, capacitação e desenvolvimento.** N.B.P. Amodeo e H. Alimonda (orgs). Viçosa-MG, Ud. UFV. (pp.1-15), 2006.

_____ **Terra, Poder e Território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007a

_____ “Assimetria de poder, cultura, territórios ecossistêmicos e globalizações” In **Mundo Rural IV Configurações rural-urbanas: poderes e políticas.** Roberto José Moreira, Eli Napoleão de lima e Nelson Giordano Delgado (orgs).Rio de Janeiro: Mauad. (pp. 143-168), 2007b.

NEVES, Gervásio Rodrigues (1996) “Territorialidade, Desterritorialidade” In **Território: Globalização e Fragmentação.** 3ª edição. São Paulo: Hucitec. (pp.270-282), 1996.

ORLANDI, Eni Puccinelli “Vão Surgindo os Sentidos” In **Discurso Fundador: A Formação do País e a Construção da Identidade Nacional.** ORLANDI, Eni Puccinelli (org) 2ªedição. São Paulo-Campinas:Pontes. (pp. 11-25), 2001.

PALERMO, E.R **Banda Norte: Una historia de la Frontera Oriental. De Indios, Misioneros, Contrabandistas y Esclavos.** Rivera:Imprenta Yatay, 2001.

PATEMAN, Carole **Participação e Teoria Democrática.** Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1992.

PIMENTA, João Paulo “Província Oriental, Cisplatina, Uruguai: Elementos para uma História da Identidade Oriental (1808-1828)” In **Revoluções de independências e nacionalismos nas Américas: Região do Prata e Chile.** Marco A. Pamplona, Maria Elisa Mäder (orgs). Coleção Margens América Latina. São Paulo:Paz e Terra. vol.1. (pp.27-68), 2007.

PIMENTEL, F **Aspectos de Livramento.** Livraria Porto Alegre: Continente, 1943.

PIÑEIRO, Diego E. **El trabajo precario en el campo Uruguayo.** Universidad de la República. Montevideo. Uruguay, s/d.

- PRADO, Maria Lígia Coelho **América Latina no século XIX: tramas, telas e textos**. São Paulo: Univ. de São Paulo; Bauru: Univ. do Sagrado Coração, 1999.
- PUTNAM, Robert D. (com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti). **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- REICHEL, Heloísa Jochims “Personagens fronteiriços em tempos de guerra: a região platina (1811-1820)” In GUTIÉRREZ, Horácio et alli. **Fronteiras: paisagens, personagens, identidades**. São Paulo: Olho D’água, (pp.281-300), 2003.
- RIELLA, Alberto, ANDRIONI Alejandra “El poder simbólico de las Gremiales Ganaderos en el Uruguay contemporáneo” In **Sociologias**. Porto Alegre: IFCH, UFRGS. (pp. 184-218), 2004.
- ROCCA, Pablo **Ellos y Nosotros (Gringos y criollos en la literatura rural uruguaya)**. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, s/d.
- RONA, J. P. **La frontera lingüística entre el portugués y el español en el norte de Uruguay**. Montevideo: Veritas, 1963.
- SANTOS, Boaventura Sousa “Os processos de Globalização” In **Globalização: Fatalidade ou Utopia?** Org. Santos, Boaventura Sousa. Porto alegre: Afrontamento. (pp. 31-106), 2001.
- SANTOS, Milton **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____ **O País distorcido: O Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.
- _____ **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SALA DE TOURÓN, L. y R. Alonso Eloy **El Uruguay Rural, pastoril y caudillesco**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1991.
- SCHAFFER, Neiva Otero. **Urbanização na fronteira**. Porto Alegre: UFRGS, 1993.
- SECRETO, María Verónica “O destino não manifesto: a historiografia brasileira das fronteiras”, In *Dimensões*, Revista de História da Ufes, Espírito Santo, vol. 12, (pp.291-315), 2002.
- SHÄFFER, Neiva Otero. **Urbanização na fronteira (a expansão de Sant' Ana do Livramento)**. Porto Alegre: Ed. UFRGS e prefeitura municipal de Sant' Ana do Livramento, 1993.
- SILVA, Jailson de Souza e “Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos” In **Território, Territórios: Ensaio sobre Ordenamento territorial**. 3ª edição. Lamparina. (pp. 209-230), s/d.
- SILVA, Ligia Osório e SECRETO, María Verónica “Terras Públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil”, In **Economia e Sociedade**, Rio de Janeiro, nº 12, junho (pp.109-141), 1999.
- SILVA, Tomaz Tadeu da **Identidade e Diferença- A perspectiva dos estudos culturais**. 3ª edição: Vozes, 2004.
- SOLARI, Aldo E. **Sociologia Rural Nacional**. Segunda edición. Biblioteca de publicaciones oficiales de la facultad de derecho y ciencias sociales de la universidad de montevideo. Montevideo, Uruguay, 1958.

SOUZA, Marcelo José Lopes de “O Território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento” In CASTRO, Iná E. *et al.* (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. (pp.77-115), 1995.

TARGA, Luiz Roberto Pecoits “O Rio Grande do Sul: fronteira entre duas formações históricas” In **Gaúchos e Paulistas: dez escritos de história regional comparada**. TARGA, Luiz Roberto Pecoits (org.). Porto Alegre-RS:Fundação de Economia e Estatística Sigfried Emanuel Heuser, 1996.

THOMPSON, Paul **Voz do Passado: História Oral**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

TRINDADE, Aldema Menine; BEHARES, Luis Ernesto; FONSECA Miriane Costa **Educação e Linguagem em áreas de fronteira Brasil-Uruguai**. Santa Maria: Pallotti, 1995.

TURNER, Frederick Jackson “El significado de la fronteira en la historia americana”. In Hebe Clementi. **J. F. T. Buenos Aires:Divisão de geologia e mineralogia**,1992.

VELHO, Otávio Guilherme **Capitalismo Autoritário e Campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento**. 2ª edição, São Paulo: DIFEL, 1979.

VIANNA MOOG, **Bandeirantes e pioneiros. Paralelo entre duas culturas**. 7ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

VIGEVANI, Tullo, PASQUARIELLO, Karina Mariano, FERNANDES, Marcelo de Oliveira “Democracia e atores políticos no Mercosul” In **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**. SIERRA, Gerónimo (org), 2001.

1.1 Outras Publicações

1.1.1 Teses, Dissertações, Artigos jornalísticos e Relatórios

AMARAL, Tatiana Ribeiro do **Una comunidad de habla, Dos comunidades de lengua: la alternancia de códigos como signo de identidad en la frontera brasileño-uruguaya**. Tese de Doctorado en Lengua Española y Lingüística General, Facultad de Filosofía y Letras/Departamento de Filología Española/Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, Espana, 2008.

AVEIRO, Thais Mere Marques **Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço** Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UNB), 2006.

BACHIO, Henrique “**A rota turística da falácia**”. Disponível em <http://www.frenteiradapaz.com.br/coluna.php.etubIFK> Acessado em 2011.

LEVY, Renato de Mello Levy, “**A Criação Das Lojas Free Shop**”, disponível em: <http://www.frenteiradapaz.com.br/coluna>. Acessado em 2011.

MENDONÇA, Nadir Domingues **O impacto da fronteira sobre a vida das pessoas de uma comunidade – Santana do Livramento/Rivera**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História. Porto Alegre: PUC-RS, 1980, 1980.

Mercosul Social e Participativo–Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania. Publicação da Secretaria-Geral da Presidência da República, produzida pela Assessoria para Assuntos Internacionais, 2010.

MOTA, Maria Sarita e LIMA, Marta Gomes Lucena **Rio de Janeiro, Buenos Aires e Montevideu nas guerras cisplatinas. A consolidação de um território transnacional no século XIX**. 1^{er} Congresso Latinoamericano de História Econômica. 4^{as} Jornadas Uruguayas de História Econômica. Uruguay. Montevideo, 2007.

NAVARRETE, Margarita (2006) **Región Fronteriza Uruguayo-Brasilera. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales.** Diploma en Estudios Internacionales e Integración. Tutor: Dr. Lincoln Bizzozero, con la colaboración de María José Brunetto, 2006.

NOGUERÓL, Luiz Paulo Ferreira; MIGÓWSKI, Vinícius; GIACOMOLLI, Ezequiel; DIAS, Marcos Smith; RODRIGUES Diego; PINTO Maurício Silveira **Elementos da Escravidão no Rio Grande do Sul: a lida com o gado e o “seguro” contra a fuga na fronteira com o Uruguai**, s/d.

RAMOS, Luciano Braga **“Santana do Livramento, Economia no século XX”**, 2009. Disponível em <http://www.webartigos.com>. Acessado em 2011.

REBORATTI, Carlos (1990) **Fronteras Agrárias em América Latina, Geocrítica**, n° 87, 1-59. Reproduzido em *Scripta Vetera* <http://www.ub.es/geocrit/geo87.htm>. Acessado em 2007.

SANCHEZ, Andrea Quadrelli **Uma Fronteira Inevitável: um estudo sobre as cidades de fronteira Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS. Porto Alegre, 2002.

SANTI, Juliana Rossato **Estabelecimento de Estâncias: Estratégia imposta pela Cora Luso-Brasileira na fixação dos limites da fronteira oeste do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado – MILA, 2004.

SILVA, Ligia Osório **Fronteira e Identidade Nacional**. Disponível em <http://abphe.org.br/congresso>, 2003. Acessado em 2007.

SILVA, Mariangela Amaral (2005) **Desigualdades Regionais no Uruguai e no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil (1990-2000)**. Dissertação de Mestrado em Integração Latino-Americana. Orientador: Santa Maria. PPGMILA/UFSM, RS, 2005.

SILVA, Maurício Pinto da **Ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai: Um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde Santana do Livramento-Rivera**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas – UCPEL, 2009.

WEYRAUCH, Cleia Schiavo **O Processo de Consolidação do Estado Uruguaio (1830-1890)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Rio de Janeiro, Niterói, 1977.

ZAMIN, Ângela Maria **Radiojornalismo de fronteira: a delimitação do ‘local’ em emissoras comunitárias**. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – UnB – 6 a 9 de setembro, 2006.

1.1.2 Fontes de Documentação Primária

Arquivo digital Comitê Binacional de Saúde, Santana do Livramento e Rivera; Comitês de Fronteira. (atas, acordos e propostas).

Constituição Federal - Capítulo II - DA UNIÃO (ARTS. 20 A 24).

Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais (CMAI) da Assembléia Legislativa em novembro de 2010.

Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai (atas, convênios, acordos, leis e decretos).

Diagnóstico Local de Saúde Sant'ana do Livramento, Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Escola de Administração, 2007.

Memorial Segundo seminário-taller do Programa Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. (MIDES-UY).

Memorial Terceiro seminário-taller do Programa Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. (MIDES-UY).

Memorial Quarto seminário-taller do Programa Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. (MIDES-UY).

Memorial Quinto seminário-taller do Programa Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. (MIDES-UY).

Memorial Sexto seminário-taller do Programa Políticas de Integración de Frontera: Espacio de vida diverso y complejo. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Coordinación Territorial. (MIDES-UY).

V Ata da Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai (2007).

(Decreto N° 5.105) de 14 de junho de 2004- Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.

(Decreto N° 98.177) de 22 de setembro de 1989. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina;

(Decreto N° 6.594) Programa Mercosul Social e Participativo.

Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (MERCOSUL/CMC/DEC. N°05/02).

Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Programa 2008-2012 de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva do Mercosul.

Protocolo de Integração Cultural do Mercosul (MERCOSUL/CMC/DEC.N°11/96).

Mercosul Social e Participativo–Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania (2010), Secretaria-Geral da Presidência da República, produzida pela Assessoria para Assuntos Internacionais. Brasil.

Memorial Anual de 2007, Dirección Nacional de Coordinación Territorial (MIDES-UY).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.1999 Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. Anuario de Migraciones 1998. Madrid. Datos sociológicos de la Emigración a Uruguay (2007).

Proyecto Centro de Documentación y Museo de las Imigraciones. Montevideo, Uruguay.

Registro do Projeto de Lei 2.275 de 2007.

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº18/04:Regime de Participação dos Estados Associados ao Mercosul.

CMC/DEC Nº23/05 Conselho do Mercado Comum do Mercosul.

(Projeto de Lei Nº6316/2009) Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira.

DAI - Divisão de Atos Internacionais. Declaração do Iguazu. 29 de novembro de 1985.

Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

1.1.3 Sites

Site:http://pt.wikipedia.org/wiki/Imagem:Uruguay_mapa.png. Acessado em 2008.

Site: <http://agenciadobrasil.gov.br/noticias/2008/05/20>. Acessado em 2009.

Site: <http://acd.ufrj.br>. Acessado em 2009.

Site: <http://igeo.ufrj.br/gruporetis/programafronteira>. Acessado em 2009.

Site:<http://mvotma.gub.uy/dinasa/datos/.pdf>. Acessado em 2009

Site: <http://scribd.com/doc/faixa-de-fronteira-brasil>. Acessado em 2009.

Site: <http://camara.gov.br> Acessado em 2009.

Site: <http://rau.edu.uy/uruguay>. Acessado em 2008.

Site: <http://observatorio.net>. Acessado em 2010;

Site: <http://fepam.rs.gov.br/biblioteca>. Acessado em 2010;

Site: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Rivera_\(Uruguai\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Rivera_(Uruguai)). Acessado em 2010.

Anexos

1.1 Anexo I: Documentos

Documento I- Constituição Federal - Capítulo II - DA UNIÃO (ARTS. 20 A 24)

Texto do Capítulo.

Art. 20. São bens da União:

Ver arts. 65 a 68 do Código Civil, que tratam de bens públicos e particulares.

Decreto-Lei nº 9760, de 5.9.1946 – dispõe sobre bens móveis da União.

Lei nº 9636, de 15.5.1998 – que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

Decretos-Leis nºs. 1135/70, 1414/75 e Lei nº 6383/76, que tratam de terras devolutas

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

~~IV — as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;~~

* IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

[* Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 05.05.2005.](#)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

Lei nº 8617, de 4.1.1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira.

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Decreto-Lei nº 1985/40 – Código de Mineração, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 227/67.

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Lei nº 7990, de 28.12.1989, que institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Lei nº 8001, de 13.3.1990, que define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7990, de 28.12.1989.

Decreto nº 1, de 11.1.1991, que regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7990, de 28.12.1989.

Lei nº 8617, de 4.1.1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Lei nº 6634, de 02.5.1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira.

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

□ Lei Complementar Federal nº 90, de 1.10.1997, que determina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente. (RELAÇÕES INTERNACIONAIS)

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

* XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

Nova redação dada pela [Emenda Constitucional nº 8, de 15.8.1995](#).

Lei nº 9295, de 19.7.1996, que dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador.

Lei nº 9472, de 16.7.1997, que dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. (LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES)

Decreto nº 2592, de 15.5.1998, que aprova o plano geral de metas para a universalização do serviço telefônico fixo comutado prestado no regime público.

Decreto nº 2534, 02.04.1998, aprova o plano geral de outorgas de serviço de telecomunicações prestado no regime público.

* XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

* a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens;

* Nova redação dada pela [Emenda Constitucional nº 8, de 15.8.1995](#).

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

Lei nº 7565, de 19.12.1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica.

Lei nº 8630, de 25.2.1993, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias.

Decreto nº 1886, 29.4.1996 que regulamenta disposições da lei 8.630.

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

* XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

Nova Redação dada pelo [art. 1º da Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998.](#)

[Artigo 25 da E.C. 19/98](#): "Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal."

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

Lei nº 9433, de 8.1.1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

~~XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;~~

* XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

* Nova Redação dada pelo [art. 1º da Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998.](#)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

~~b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas, industriais e atividades análogas;~~

* b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

* Nova Redação dada pela *Emenda Constitucional nº 49, de 08 de fevereiro de 2006.*

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

* *Acrescentada pela Emenda Constitucional nº 49, de 08 de fevereiro de 2006.*

⇒ d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

* *Renumerada pela Emenda Constitucional nº 49, de 08 de fevereiro de 2006.*

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

Decretos-Leis nºs. 3365, de 21.6.1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, 1075, de 22.1.1970 que regula a imissão de posse, início litis, em imóveis residenciais urbanos.

Lei nº. 4132, de 10.9.1962, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

Lei nº 8257, de 26.11.1991, dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas,

Lei nº 8629, de 25.2.1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Lei Complementar Federal nº 76, nº 6.7.1993, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Decreto nº 24.643, de 10.7.1934, que dispõe sobre o Código de Águas.

Lei nº 4117, de 27.8.1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.

Lei nº 9295, de 19.7.1996, que dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador.

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

Lei nº 8880, de 27.5.1994, dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

Lei nº 9503, de 23.9.1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

Lei nº 6001, de 19.12.1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio.

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Lei nº 6815, de 19.8.1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração.

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

Decreto-Lei nº 70, de 21.11.1966, que autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária.

Lei nº 8177, de 1º.3.1991, que estabelece regras para a desindexação da economia

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

Lei nº 8212, de 24.7.1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio.

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

□Lei nº 9394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

XXV - registros públicos;

□Lei nº 6015, 31.12.1973, que dispõe sobre os registros públicos.

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

~~XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;~~

* XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III ;

* Nova Redação dada pelo [art. 1º da Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998](#).

Lei nº 8666, de 21/06/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública.

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

□ Lei nº 8078, de 11.9.1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

□ Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

□ Lei nº 6938, de 31.9.1981, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

□ Lei nº 9605, de 12.2.1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Lei nº 4771, de 15.9.1965, que institui Código Florestal.

Lei nº 5197, de 3.1.1967, que dispõe sobre a proteção a fauna (Código de Caça).

Decreto-Lei nº 221, de 28.2.1967, que dispõe sobre a proteção e estímulos a pesca.

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

□ Lei nº 8171, de 17.1.1991, que dispõe sobre a política agrícola.

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

~~*Parágrafo único.* Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.~~

* Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

* Nova redação dada pela [Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006](#).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Lei nº 5172, de 25.10.1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional).

Lei nº 4320, de 17.3.1964, que institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Lei nº 6830, de 22.9.1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública (Execução Fiscal).

Lei nº 7210, de 11.7.1984, que institui a Lei de Execução Penal.

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

Documento II- Registro do Projeto de Lei 2.275 de 2007



Câmara dos Deputados

PL 2.275/2007

Autor: Matteo Chiarelli

Data da 24/10/2007
Apresentação:

Ementa: Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.

Forma de Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II
Apreciação:

Texto Despacho: Às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II
Regime de Tramitação: Ordinária

Em: 05/11/2007

ARTIGO

II

Documento Especial de Fronteiriço

1. Aos indivíduos referidos no artigo anterior poderá ser fornecido documento especial de fronteiriço, caracterizando essa qualidade.
2. A posse do documento especial de fronteiriço não dispensa o uso dos documentos de identidade já estabelecidos em outros acordos vigentes entre as Partes.

ARTIGO

III

Concessão

1. Compete ao Departamento de Polícia Federal do Brasil e à Direção Nacional de Migrações do Uruguai conceder o documento especial de fronteiriço, respectivamente.
2. Do documento especial de fronteiriço constará a qualidade de fronteiriço e a localidade onde estará autorizado a exercer os direitos previstos neste Acordo e outros requisitos estabelecidos por ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai.
3. O documento especial de fronteiriço permite residência exclusivamente dentro dos limites territoriais da localidade fronteiriça a que se referir.
4. Para a concessão do documento especial de fronteiriço serão exigidos:
 - a) passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes;
 - b) comprovante de residência em alguma das localidades constantes do Anexo deste Acordo;
 - c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos 5 (cinco) anos;
 - d) duas fotografias tamanho 3x4, coloridas e recentes;
 - e) comprovante de pagamento da taxa respectiva.
5. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem tiver sofrido condenação criminal ou esteja respondendo a processo penal nas Partes ou no exterior.
6. Mediante ajuste administrativo entre o Ministério da Justiça do Brasil e o Ministério do Interior do Uruguai poderá ser detalhada ou modificada a relação de documentos estabelecidos no parágrafo 4.
7. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio de representação ou assistência.
8. Para a concessão do documento especial de fronteiriço serão aceitos, igualmente, por ambas as Partes, documentos redigidos em português ou espanhol.

ARTIGO

IV

Cancelamento

1. A qualidade de fronteiriço será cancelada, a qualquer tempo, ocorrida uma das seguintes hipóteses:
 - a) perda da condição de nacional de uma das Partes;
 - b) condenação penal em qualquer das Partes ou no exterior;
 - c) fraude ou utilização de documentos falsos para sua concessão;
 - d) obtenção de outro status imigratório; ou
 - e) tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora dos limites territoriais estabelecidos no Anexo.
2. O cancelamento acarretará o recolhimento do documento especial de fronteiriço pela autoridade expedidora.
3. As Partes poderão estabelecer outras hipóteses de cancelamento da qualidade de fronteiriço.

ARTIGO

V

Outros Acordos

1. Este Acordo não modifica direitos e obrigações estabelecidos por outros acordos e tratados vigentes.
2. O presente Acordo não obsta a aplicação nas localidades nele abrangidas de outros tratados ou acordos vigentes.
3. Este Acordo não se aplica a qualquer localidade que não conste expressamente do seu Anexo de Localidades Vinculadas.

ARTIGO

VI

Anexo de Localidades Vinculadas

1. A lista de localidades fronteiriças e das respectivas vinculações para aplicação do presente Acordo é a que consta do Anexo, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas entre as Partes, com antecedência de 90 (noventa) dias.
2. A ampliação da lista estabelecida no Anexo somente poderá contemplar aquelas localidades situadas em uma faixa de até 20 (vinte) quilômetros da fronteira e dependerá da concordância de ambas as Partes. A ampliação poderá contemplar a totalidade ou parte dos direitos previstos no Artigo I.

3. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender ou cancelar unilateralmente a aplicação do presente Acordo em quaisquer das localidades constantes do Anexo, por meio de nota diplomática com antecedência de 30 (trinta) dias. O cancelamento ou suspensão poderá referir-se também a quaisquer dos incisos do Artigo I do presente Acordo.

4. A suspensão ou cancelamento da aplicação deste Acordo, previstos no inciso 3, não prejudica a validade dos documentos especiais de fronteira já expedidos, assim como o exercício dos direitos deles decorrentes.

ARTIGO VII
Extinção de Penalidades

Ficam extintas as penalidades administrativas aplicadas ou aplicáveis na data da entrada em vigor deste Acordo em razão da permanência irregular das pessoas que tenham ingressado até 15 de março de 2002 nas localidades mencionadas no Anexo.

ARTIGO VIII
Estímulo à Integração

Cada uma das Partes poderá ser tolerante quanto ao uso do idioma da outra Parte pelos beneficiários deste Acordo quando se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os benefícios dele decorrentes.

ARTIGO IX
Vigência

Este Acordo entrará em vigor na data da troca dos instrumentos de ratificação pelas Partes.

ARTIGO X
Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, com comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

ARTIGO XI
Solução de Controvérsias

Qualquer dúvida relacionada à aplicação deste Acordo será solucionada por meios diplomáticos, com respectiva troca de notas.

Feito em Montevideu, em 21 de agosto de 2002, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

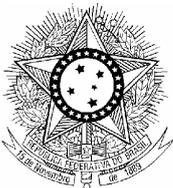
ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS-Relação de Vinculação das Localidades Fronteiriças

1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); 2. Jaguarão (Brasil) a Rio Branco (Uruguai); 3. Aceguá (Brasil) a Aceguá (Uruguai); 4. Santana do Livramento (Brasil) a Rivera (Uruguai); 5. Quaraí (Brasil) a Artigas (Uruguai); 6. Barra do Quaraí (Brasil) a Bella Unión (Uruguai).

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Celso Lafer Ministro das Relações Exteriores

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI
Didier Operti Badán Ministro das Relações Exteriores do Uruguai

Documento IV- PROJETO DE LEI N.º 6.316, DE 2009



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 6.316, DE 2009 **(Do Sr. Marco Maia)**

Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL; DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO; FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica autorizada a instalação de Lojas Francas - Free Shopping na área terrestre de pontos de Fronteira alfandegados da zona primária.

Art. 2º Na faixa de fronteira do território nacional, servida por Rodovia Federal, poderão ser instalados pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os demais Países da América do Sul que fazem fronteira com o Brasil já possuem Lojas Francas nas áreas terrestres servidas por rodovias fronteiriças.

É notório o interesse da sociedade brasileira em usufruir de idêntica facilidade. De igual forma, a legislação proposta amplia o poder fiscalizatório do Estado, incentiva o recolhimento tributário das mercadorias vendidas em nosso território e acarreta melhoria na qualidade do turismo rodoviário, com geração de inúmeros empregos diretos e indiretos.

O Decreto-Lei nº 1.455, teve seu artigo 15 alterado pela Lei 11.371/2006. Entretanto, tal modificação só contemplou os aeroportos brasileiros, deixando de indicar os pontos de fronteira servidos por rodovias federais. Tal situação se apresenta discriminatória, pois exclui dos cidadãos brasileiros que ingressam ou partem do território nacional, a possibilidade de utilização da cota para aquisição de mercadorias estrangeiras, isentas de impostos definidos pelo Ministério da Fazenda.

A medida contribui para a melhor fiscalização das mercadorias adquiridas no outro lado da fronteira e trazidas para o Brasil. De igual forma, mantém recursos decorrentes do valor pago naqueles bens em nosso País, movimentando nossa economia.

Por tais razões, ao garantir à sociedade mais essa possibilidade de aquisição de produtos em pontos de fronteira alfandegados

Com esse espírito e por essas razões, temos a certeza de contar com o apoio dos ilustres Pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2009.

Deputado MARCO MAIA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

DECRETO-LEI Nº 1.455, DE 7 DE ABRIL DE 1976

Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o artigo 55, item II, da Constituição,
DECRETA:

.....

Art. 15. Na zona primária de porto ou aeroporto poderá ser autorizado, nos termos e condições fixados pelo Ministro de Estado da Fazenda, o funcionamento de lojas francas para venda de mercadoria nacional ou estrangeira a passageiros de viagens internacionais, na chegada ou saída do País, ou em trânsito, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira. ([“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 11.371, de 28/11/2006](#))

§ 1º Somente poderão explorar as lojas de que trata este artigo as pessoas ou firmas habilitadas pela Secretaria da Receita Federal, através de um processo de pré-qualificação.

§ 2º A mercadoria estrangeira importada diretamente pelos concessionários das referidas lojas permanecerá com suspensão do pagamento de tributos até a sua venda nas condições deste artigo.

§ 3º Quando se tratar de aquisição de produtos nacionais, estes sairão do estabelecimento industrial ou equiparado com isenção de tributos. ([Vide Lei nº 8.402, de 8/1/1992](#))

§ 4º Atendidas as condições estabelecidas pelo Ministro da Fazenda, as lojas a que se refere este artigo poderão fornecer produtos destinados ao uso ou consumo de bordo de embarcações ou aeronaves, de bandeira estrangeira, aportadas no País.

Art. 16. O regime especial de entreposto aduaneiro na importação permite, ainda, a armazenagem de mercadoria estrangeira destinada a exposição em feira, congresso, mostra ou evento semelhante, realizado em recinto de uso privativo, previamente alfandegado pela Secretaria da Receita Federal para esse fim, a título temporário. ([Artigo com redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 24/8/2001](#))

FIM DO DOCUMENTO

Documento V- Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde.

República Oriental del Uruguay

AJUSTE COMPLEMENTAR AO ACORDO PARA PERMISSÃO DE RESIDÊNCIA, ESTUDO E TRABALHO A NACIONAIS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS E URUGUAIOS, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

O Governo da República Oriental do Uruguai

e

O Governo da República Federativa do Brasil,
(doravante denominados "Partes"),

Considerando os intensos laços históricos de fraterna amizade existentes entre as duas Nações;

Reconhecendo que a fronteira entre o Uruguai e o Brasil constitui um elemento de união e integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de encontrar soluções comuns para o bem estar e a saúde das populações dos dois países;

Destacando a importância de consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos que facilitem o acesso dos cidadãos fronteiriços aos

serviços de saúde, nos dois lados da fronteira;

Buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteiriça; e

Considerando a legislação e a organização dos Sistemas de

Oriental do Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, assinado em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, e das Notas Reversais de 23 de abril e 20 de maio de 2008:

República Oriental del Uruguay

ARTIGO I

Âmbito de Aplicação

1. O presente Ajuste Complementar visa a permitir a prestação de serviços de saúde humana por pessoas físicas ou jurídicas situadas nas Localidades Vinculadas estabelecidas no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.
2. A pessoa física ou jurídica contratada somente admitirá pacientes

residentes nas zonas urbanas, suburbanas ou rurais de uma das Localidades Vinculadas mencionadas no parágrafo anterior, mediante a apresentação da documentação que confirme sua identidade e domicílio expedida por autoridade policial correspondente ou outro documento comprobatório de residência, como o Documento Especial de

Fronteira.

ARTIGO II Pessoas Habilitadas

1. O presente Ajuste Complementar permite às pessoas jurídicas brasileiras e uruguaias contratarem serviços de saúde humana, em uma das localidades mencionadas no Artigo I, de acordo com os Sistemas de Saúde de cada Parte.

2. A prestação de serviços poderá ser feita tanto pelos respectivos sistemas públicos de saúde quanto por meio de contratos celebrados entre pessoa jurídica como contratante, de um lado, e pessoa física ou pessoa jurídica como contratada, de outro, tanto de direito público quanto de direito privado.

ARTIGO III O Contrato

1. A prestação de serviços de saúde será feita mediante contrato específico entre os interessados de cada país.

2. As partes contratantes serão pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e as partes contratadas, pessoas jurídicas de direito público, pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas.

2

República Oriental del Uruguay

3. Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema de Saúde de cada Parte.

4. O contrato terá por objeto a prestação dos seguintes serviços de saúde humana, entre outros:

- a) serviços de caráter preventivo;
- b) serviços de diagnóstico;
- c) serviços clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
- d) serviços cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado;
- e) internações clínicas e cirúrgicas; e
- f) atenção de urgência e emergência.

ARTIGO IV
Forma de Pagamento

1. A forma de pagamento do contrato obedecerá às normas e regulamentações de cada Parte.
2. O contrato poderá incluir como forma de pagamento a compensação recíproca de prestação de serviços de saúde.
3. O contratante não poderá ceder ao contratado materiais utilizados em serviços de saúde humana, tais como medicamentos e insumos, vacinas, hemoderivados e materiais clínicos ou cirúrgicos, como forma de pagamento do contrato.

ARTIGO V
Veículos

1. Veículos utilizados na prestação de serviços, objeto do presente Ajuste Complementar, tais como ambulâncias, deverão respeitar as regulamentações técnicas de ambas as Partes.

3

genitores ou de uma das pessoas enumeradas na respectiva lei dos registros Públicos das Partes. O declarante deve apresentar o documento comprobatório fornecido nos termos da legislação vigente da respectiva Parte.

2. A Parte do contratado emitirá o documento de nascido vivo e o encaminhará a autoridade consular da Parte do contratante, a fim de que a criança nascida no território da outra Parte seja regularmente registrada em Consulado ou Vice-Consulado respectivo.
3. A autoridade consular da Parte do contratante reconhecerá gratuitamente o documento de nascido vivo, no idioma original, nos casos de pobreza ou indigência.

ARTIGO VII
Documentação de falecimento

1. Na hipótese de óbitos, a Parte do contratado emitirá o atestado de óbito e o remeterá ao Consulado ou Vice-Consulado do país do contratante, que o reconhecerá gratuitamente nos casos de pobreza ou indigência, e o registrará devidamente no banco de dados consular.
2. Se ocorrer em trânsito, o óbito será atestado no destino, exceto se houver regresso ao ponto de partida.

ARTIGO VIII
Idioma da documentação

As autoridades de cada país serão tolerantes quanto ao uso do idioma na redação de contratos e documentos decorrentes deste Ajuste.

ARTIGO IX
Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira

A Comissão Binacional Assessora da Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai, instituída por meio do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o Governo da República

4

ARTIGO X
Emendas

O presente Ajuste Complementar poderá ser modificado por acordo mútuo entre as Partes. As modificações entrarão em vigor observados os mesmos trâmites previstos no Artigo XI, e serão parte integrante deste Ajuste Complementar.

ARTIGO XI
Vigência

Este Ajuste Complementar entrará em vigor trinta dias após o recebimento da segunda nota diplomática atestando o cumprimento dos requisitos internos de vigência.

ARTIGO XII
Denúncia

Este Ajuste Complementar poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Partes, mediante comunicação escrita, transmitida por via diplomática, com a antecedência mínima de noventa dias.

ARTIGO XIII
Solução de Controvérsias

Eventuais divergências, dúvidas e casos omissos decorrentes da interpretação e aplicação deste Ajuste Complementar serão solucionados por via diplomática.

5

Feito em *República Oriental del Uruguay*
de 2008, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol,
sendo ambos os textos igualmente autênticos.



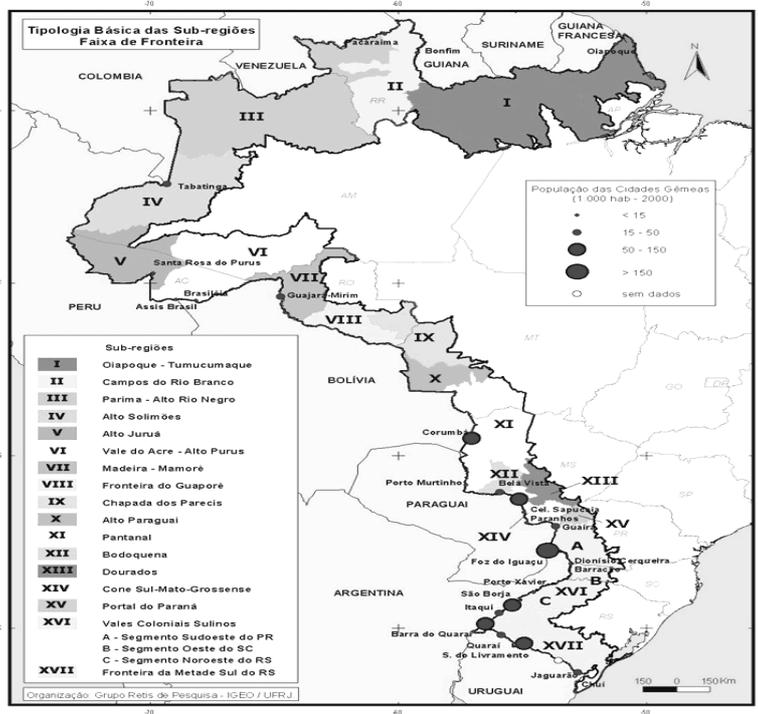
PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI



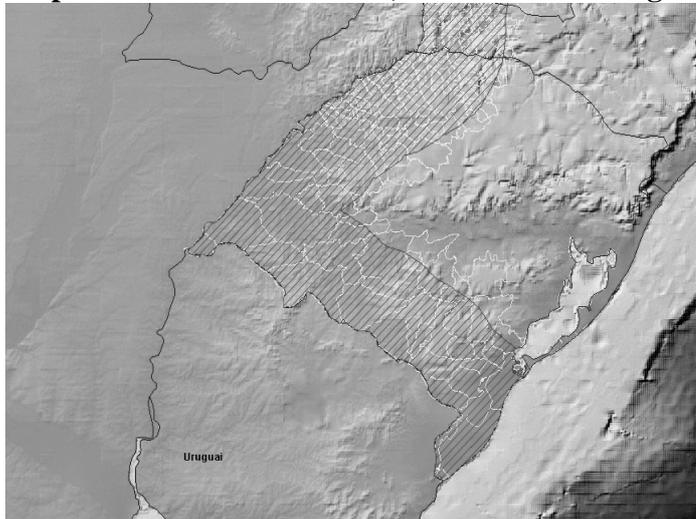
PELO GOVERNO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL

1.2 Anexo II: Mapas

Mapa I- Tipologia Básica das sub-regiões da Faixa de Fronteira¹⁴³



Mapa II- Faixa de fronteira (sul do Brasil – Uruguai)¹⁴⁴

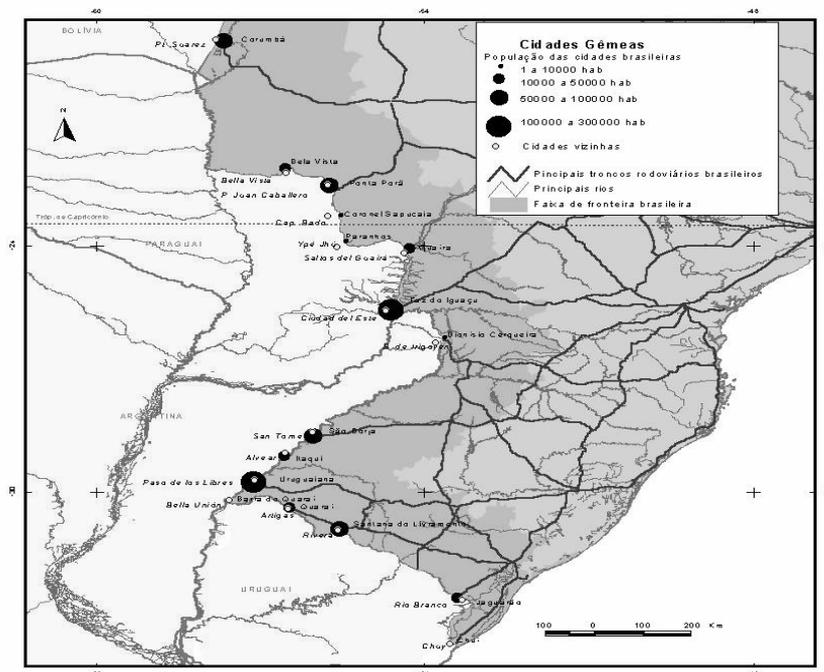


Mapa III- Cidades-Gêmeas na fronteira Brasileira Platina¹⁴⁵.

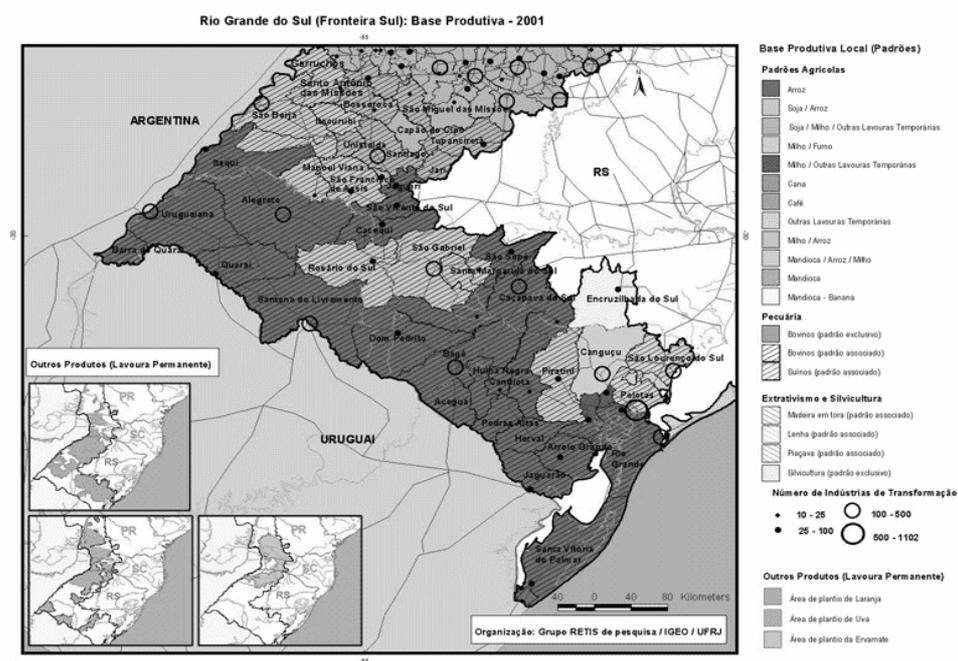
¹⁴³ Fonte: www.igeo.ufrj.br/gruporetis/programafrenteira. Acessado em 2009.

¹⁴⁴ Fonte: www.acd.ufrj.br/fronteira. Acessado em 2009.

¹⁴⁵ Fonte: <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/zfdiscmapa1.htm>. Acessado em 2009.



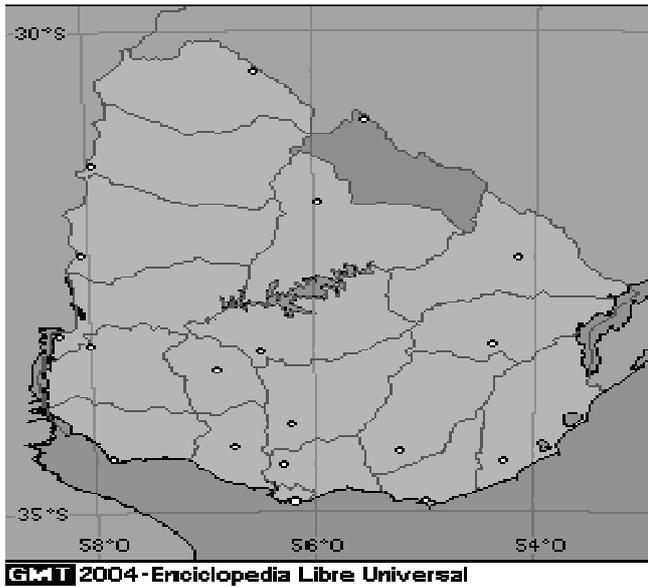
Mapa IV- Rio Grande do Sul- Base Produtiva local na Região Fronteriza. (2001)¹⁴⁶



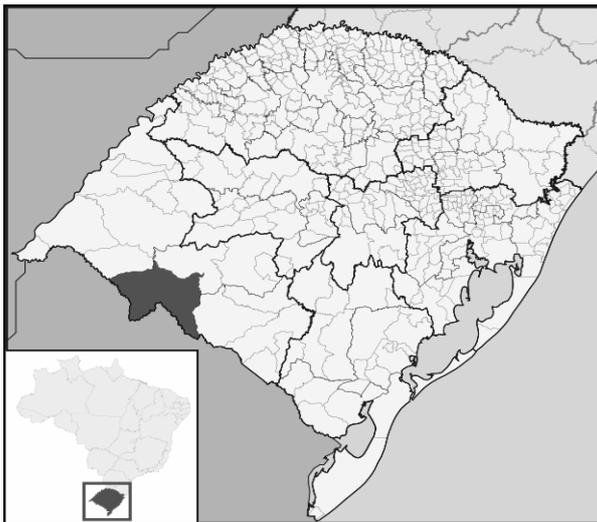
Mapa V- Departamento de fronteira: Rivera.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Fonte: www.scribd.com/doc/faixa-de-fronteira-brasil. Acessado em 2009

¹⁴⁷ De acordo com o Censo de 2004, o Departamento de Rivera, possui 104.921 habitantes em uma área de 9.329 de Km². Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Rivera>. Acessado em 2008.



Mapa VI- Município de fronteira: Santana do Livramento¹⁴⁸.



¹⁴⁸ De acordo com o IBGE no Censo de 2008, a população do Município de Santana do Livramento é de 82.258 habitantes em uma área de 6.950,307 Km².
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/santana_do_livramento. Acessado em 2009.