

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO
ENTRE BRASIL E URUGUAI: REPERCUSSÕES TERRITORIAIS NAS CIDADES-
GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA**

BRUNO DE OLIVEIRA LEMOS

ORIENTADOR: PROF. DR. ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

PORTO ALEGRE, ABRIL DE 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO
ENTRE BRASIL E URUGUAI: REPERCUSSÕES TERRITORIAIS NAS CIDADES-
GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA**

BRUNO DE OLIVEIRA LEMOS

ORIENTADOR: PROF. DR. ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

PORTO ALEGRE, ABRIL DE 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor: Rui Vicente Oppermann

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

Diretor: André Sampaio Mexias

Vice-Diretor: Nelson Luiz Sambaqui Gruber

Lemos, Bruno de Oliveira

A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera. / Bruno de Oliveira Lemos. - Porto Alegre: IGEO/UFRGS, 2013.
[216 f.] il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduação em Geografia. Instituto de Geociências. Porto Alegre, RS - BR, 2013.

Orientador: Aldomar Arnaldo Rückert

Coorientador:

1. Políticas territoriais. 2. Brasil. 3. Uruguai. 4. Cooperação fronteiriça. I. Título.

CDU 911

Catálogo na Publicação

Biblioteca Instituto de Geociências - UFRGS

Alexandre Ribas Semeler CRB 10/1900

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Campus do Vale Av. Bento Gonçalves, 9500 - Porto Alegre - RS - Brasil

CEP: 91501-970 / Caixa Postal: 15001.

Fone: +55 51 3308-6329 Fax: +55 51 3308-6337

E-mail: blbgeo@ufrgs.br

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação de mestrado demandou estudo e dedicação que seriam impossíveis sem a ajuda de algumas pessoas. Todas elas devem ser citadas:

- Meus pais Iara e Sérgio, pela educação que me deram e pelos valores que sempre colocaram os estudos e a família em primeiro lugar; além disso, fizeram de tudo para que eu pudesse me dedicar ao máximo a este trabalho;
- Minha esposa Manuela, que sempre me apoiou mesmo com a correria do dia-a-dia, entre trabalho, estudo, cuidados com o Dudu, etc. Agradeço-te muito e te amo cada vez mais;
- Meu pequeno Eduardo, que serviu de motivação ainda maior para a realização deste trabalho. Mudou a vida de todos nós, e para muito melhor;
- Meus irmãos Isadora e Rodrigo, que também contribuíram direta (com a tradução do resumo) e indiretamente para este trabalho;
- Minhas avós Cecília e Maria e Dinda Neli, pelo amor dedicado a mim;
- Tios Dinda Dedê, Marcelo, Márcio, Paulo Édson, e primos Frederico, Marcela, Enzo e Osvaldo;
- Amigos Diego Fernando e Fellipe Guedes, amizade que, mesmo com nossa pouca idade, já dura mais de 20 anos;
- Professor Aldomar, pela dedicação na orientação e por ser um orientador presente, proporcionando discussões que acrescentaram muito ao trabalho; o senhor é um exemplo de grande profissional;
- Colegas de orientação Cristiano, Eduarda e Camilo pelas discussões e pela ajuda no trabalho; Letícia, sempre solícita em relação aos mapas;
- Colegas de mestrado Daniel e Felipe, pelo convívio e pelos momentos;
- Professoras Tânia Strohaecker e Adriana Dorfman, que contribuíram muito com o trabalho no exame de qualificação; Professor Avelar Fortunato, da UNIPAMPA, pela ajuda e troca de informações com alguém que vive a realidade das duas cidades; professores da Pós-Graduação, principalmente, Paulo Soares, Álvaro Heidrich e Oscar Sobarzo;

- Colegas de trabalho da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG-RS), em especial, Fernando, Cláudia e Grazi;
- Entrevistados no trabalho de campo, principalmente, a Geógrafa Gladys Bentancor e o Embaixador Vitor Gobato, que contribuíram com materiais fundamentais para a pesquisa; Escritório Regional Sul do Ministério das Relações Exteriores, que forneceu as Atas das Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda;
- Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS, que deu todo o apoio para este trabalho;
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ainda apresentar um ensino de qualidade e por proporcionar meus estudos desde a graduação.

A todos meus mais sinceros agradecimentos!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar e analisar as repercussões territoriais da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera, a partir dos atores multiescalares envolvidos nessa política. Nesse sentido, são levadas em conta as escalas global, supranacional, nacional e local. Em escala global, o processo de globalização permeia toda a análise, influenciando os processos de integração supranacional como o MERCOSUL, com uma proposta inicial de regionalismo aberto, a reforma dos Estados brasileiro e uruguaio, com a descentralização política, e reforçando uma transfronteirização já existente na fronteira entre Brasil e Uruguai, com o aumento dos fluxos comerciais e do intercâmbio cultural. Em relação à escala supranacional, o MERCOSUL influenciou o surgimento da Nova Agenda na medida em que reforçou a aproximação política entre os países do Cone Sul, intensificando a interdependência econômica e incentivando a cooperação política. Os atores da escala nacional também foram fundamentais, com o aperfeiçoamento das respostas das instituições políticas às demandas geradas na Sociedade Civil e com a democratização e descentralização dos sistemas políticos brasileiro e uruguaio, a partir da década de 1980. Em escala local, observa-se uma transfronteirização intensa, com as relações socioeconômicas e culturais locais se desenvolvendo de forma a anular a fronteira em questão. A Nova Agenda representa, assim, uma adequação dos dois Estados à realidade de integração local na fronteira entre Brasil e Uruguai. Por fim, são analisadas as repercussões da Nova Agenda nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera, abordando-se a legislação originada dessa política, como o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaio, o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaio para Prestação de Serviços de Saúde, o Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços e o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos. Essa legislação se adequa às características territoriais da fronteira entre Brasil e Uruguai, permitindo a livre residência, estudo, trabalho e atendimento em saúde nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Conclui-se que a eficácia da Nova Agenda como política territorial e sua crescente importância são resultados justamente da articulação entre esses atores multiescalares, exigida no contexto político-econômico atual.

Palavras-chave: Geografia Política, Brasil, Uruguai, Sant'Ana do Livramento, Rivera, cooperação fronteiriça, transfronteirização, políticas territoriais, MERCOSUL.

RÉSUMÉ

Ce travail a le dessein d'identifier et d'analyser les impacts territoriaux de la Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre le Brésil et l'Uruguay sur les villes-jumelle de Sant'Ana do Livramento et de Rivera à partir des acteurs à plusieurs échelles concernées par cette politique. Dans ce sens, on prend en compte les échelles globale, supranationale, nationale et locale. Le processus de la globalisation parsème toute l'analyse à l'échelle globale ; il influe sur les processus d'intégration supranationale comme le MERCOSUR (avec une proposition initiale d'un régionalisme ouvert), la réforme de descentralisation des États brésilien et uruguayen et il renforce la transfrontiérisation existante entre le Brésil et l'Uruguay par l'augmentation des flux commerciaux et des échanges culturels. En ce qui touche à l'échelle supranationale, le MERCOSUR a influé sur l'apparition de la Nova Agenda étant donné qu'il a renforcé le rapprochement politique entre les pays du Cone Sul, qu'il a intensifié l'interdépendance économique et qu'il a stimulé la coopération politique. Les acteurs de l'échelle nationale ont eux aussi été fondamentaux par l'amélioration des réponses des institutions politiques aux demandes de la Société Civile et par la démocratisation des systèmes politiques brésilien et uruguayen à partir des années 1980. À l'échelle locale, on observe une transfrontiérisation intense, les relations socio-économiques et culturelles se déroulant de manière à annuler ladite frontière. La Nova Agenda représente, ainsi, une adéquation de ces deux États à la réalité d'intégration locale dans la frontière entre le Brésil et l'Uruguay. Bref, on analyse les impacts de la Nova Agenda sur les villes-jumelle de Sant'Ana do Livramento et Rivera et l'on aborde la législation découlant de cette politique, comme l'Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, l'Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, l'Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços e o Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos. Cette législation est adéquate aux caractéristiques territoriales de la frontière entre le Brésil et l'Uruguay, car elle permet l'habitation, l'étude, le travail et la prise en charge en santé dans les villes-jumelles de Sant'Ana do Livramento et Rivera. On conclut que l'efficacité de la Nova Agenda comme une politique territoriale et son importance croissante sont précisément les résultats de l'articulation entre ces acteurs à plusieurs échelles exigée dans le contexte politico-économique actuel.

Mots-clé: Géographie Politique, Brésil, Uruguay, Sant'Ana do Livramento, Rivera, coopération frontalière, transfrontiérisation, politiques territoriales, MERCOSUR.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	10
LISTA DE TABELAS	11
INTRODUÇÃO	12
PROBLEMA E JUSTIFICATIVA.....	16
HIPÓTESE	20
OBJETIVO GERAL.....	20
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	21
PROCEDIMENTOS TÉCNICOS	25
a) Pesquisa à bibliografia para construção de referencial teórico	25
b) Busca de dados secundários e informações referentes à área de estudo	25
c) Realização de pesquisas de campo.....	26
CAPÍTULO 1: O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, A REFORMA DO ESTADO E AS FRONTEIRAS DO ESTADO-NAÇÃO.....	29
1.1. O processo de globalização, a reforma do Estado e a gestão territorial	29
1.2. As transformações contemporâneas no conceito de fronteira do Estado-nação.....	43
CAPÍTULO 2: O CONCEITO DE TERRITÓRIO E AS POLÍTICAS TERRITORIAIS	57
2.1. As críticas à perspectiva do poder unidimensional no conceito de território	57
2.2. As diferentes perspectivas do conceito de território.....	64
2.3. As políticas territoriais contemporâneas	69
CAPÍTULO 3: A FRONTEIRA ENTRE BRASIL E URUGUAI EM RELAÇÃO AOS ATORES DAS ESCALAS NACIONAL E INTERNACIONAL	80
3.1. A fronteira brasileiro-uruguaia no contexto geopolítico sul-americano.....	81
3.2. A reorientação político-econômica e a crise institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL): implicações sobre a fronteira Brasil-Uruguai	90
3.3. As relações entre Brasil e Uruguai no âmbito do MERCOSUL	102
3.4. As legislações e as políticas territoriais nacionais para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai.....	109
CAPÍTULO 4: A ESCALA LOCAL DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS: AS CIDADES-GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA	117
4.1. A delimitação da fronteira entre Brasil e Uruguai e a criação das cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera.....	117
4.2. As relações socioeconômicas entre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera	129
4.3. Tipologia das interações fronteiriças e as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera ..	141
CAPÍTULO 5: A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E URUGUAI COMO POLÍTICA TERRITORIAL: REPERCUSSÕES NAS CIDADES-GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA.....	145
5.1. Os tratados bilaterais para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai: antecedentes da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço	145
5.2. A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai	151
5.2.1. VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda	160
5.2.1.1. Grupo de Trabalho sobre Cooperação em Matéria de Segurança Pública e Judicial / Áreas de Controle Integrado da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda	161
5.2.1.2. Grupo de Trabalho sobre Saúde da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda.....	162
5.2.1.3. Grupo de Trabalho sobre Políticas Sociais de Fronteira e Grupo de Trabalho sobre Assuntos Trabalhistas da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda	163
5.2.1.4. Grupo de Trabalho sobre Educação, Formação Profissional e Cultura da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda.....	163
5.2.1.5. Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda.....	164
5.3. As repercussões territoriais da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera	165
5.3.1. O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.....	166

5.3.2. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai para Saúde na Fronteira.....	176
5.3.3. Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde.....	177
5.3.4. Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços.....	182
5.3.5. Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos	183
5.3.6. Políticas de integração entre os atores locais das cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera e sua institucionalização por parte da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.....	184
5.4. A política dos atores multiescalares e a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.....	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
REFERÊNCIAS.....	197
ANEXO	218

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização das cidades-gêmeas da fronteira entre Brasil e Uruguai	19
Figura 2: Mapa da participação dos municípios no Produto Interno Bruto do estado do Rio Grande do Sul (2008)	136
Figura 3: População dos departamentos uruguaios e microrregiões do Rio Grande do Sul	139
Figura 4: Localidades vinculadas ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho entre Brasil e Uruguai.....	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Destino das exportações uruguaias (2006-2009)	102
Tabela 2: Origem das importações uruguaias (2006-2009).....	103
Tabela 3: Saldo comercial entre Brasil e Uruguai (1989-2011).....	104
Tabela 4: Participação do Uruguai nas exportações e importações brasileiras (1989-2011).....	107
Tabela 5: Participação dos setores econômicos de Rivera em relação ao Uruguai no ano de 2005.....	133
Tabela 6: Participação do município da Sant'Ana do Livramento no Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul (1999-2010)	134
Tabela 7: PIB per capita de Sant'Ana do Livramento entre os anos de 1999 e 2010.....	137
Tabela 8: População estimada do município de Sant'Ana do Livramento entre os anos de 1999 e 2010	138
Tabela 9: Valor Adicionado Bruto dos setores econômicos para o ano de 2010 (%).....	140
Tabela 10: Resumo das Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.....	154
Tabela 11: Cidadãos uruguaios cadastrados no período 2006-2009 com base no Acordo Operacional de Residência do MERCOSUL entre Brasil e Uruguai.....	174
Tabela 12: Número de documentos requisitados por brasileiros de cidadão fronteiriço realizados pela <i>Dirección Nacional de Migración</i> do Uruguai, <i>Inspectoria de Rivera</i>	174

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 principalmente, as fronteiras entre os Estados-nação vêm sendo analisadas em inúmeros trabalhos. Isso se deve, em grande parte, ao desenvolvimento de processos de integração entre os países, como a União Européia, e ao fenômeno de globalização. Para muitos desses trabalhos, difundidos a partir de estudos das regiões transfronteiriças européias, esses processos estariam gerando uma maior porosidade e permeabilidade das fronteiras. Além disso, a perda de soberania dos Estados-nação, com o desenvolvimento de instituições de escala supranacional, estaria possibilitando a difusão dessas regiões transfronteiriças.

No entanto, em algumas regiões onde predomina o realismo geopolítico, observa-se um fenômeno oposto, marcado pela securitização e por políticas de defesa nas fronteiras como reação à globalização. Esse processo nos mostra que não devemos analisar as fronteiras a partir de uma concepção idealista, de que a globalização levaria ao fim das fronteiras, mas sim pesquisar como os fenômenos de integração política e globalização atuam sobre determinada região fronteiriça com características específicas, no caso, a fronteira brasileiro-uruguaia.

Neste trabalho, abordaremos, como parte da análise, duas correntes das relações internacionais: o liberalismo¹, mais ligado à concepção de fronteiras da União Européia, e o realismo. Para Hoffman e Herz (2004, p.51-52), o liberalismo pressupõe que um fluxo mais intenso de comércio favorece a paz, regimes políticos democráticos ou republicanos estão associados a relações pacíficas entre os Estados e que a construção de instituições internacionais pode transformar as relações entre os atores no sistema internacional. A disposição dos atores de envolverem-se em arranjos cooperativos se relaciona à transparência e à diminuição do grau de incerteza promovidas pelas instituições. Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização, aumentou o número de estudos que partem de pressupostos liberais. Para Rückert (1999), essa concepção, baseada no aumento do comércio, tem como conceitos chave o liberalismo econômico e político, o aumento da interdependência, a cooperação e a interpenetração das economias, sendo esses conceitos vistos com

¹ Também é importante citar o neofuncionalismo de Ernst Haas, que tem seu foco na integração entre os Estados e no processo de formação da governança supranacional.

otimismo. Para o autor, um dos aspectos mais significativos desse cenário no Brasil, na década de 1990, é a proposta de Celso Lafer de transformação da *fronteira-separação* em *fronteira-cooperação* como diretriz da ação diplomática latino-americana.

Por outro lado, o realismo, corrente que pressupõe um maior pragmatismo nas relações entre os países, afirma que os principais atores no sistema internacional são os Estados, entendidos como atores unitários, que buscam maximizar seu poder e segurança. A ausência de uma autoridade supranacional, ou de uma hierarquia baseada em uma estrutura de autoridade, leva à caracterização do sistema internacional como anárquico (HOFFMAN, HERZ; 2004, p.49). Os autores realistas criticam a proposição de que instituições podem mudar aspectos importantes do sistema internacional e não conferem relevância ao papel de atores não-estatais. Segundo as autoras (HOFFMAN, HERZ; 2004, p.49), para os realistas a cooperação é dificultada pela natureza insegura do sistema internacional. Além do receio de que a cooperação acordada não será respeitada, os realistas salientam que a ausência de governo gera uma luta constante pela sobrevivência e pela interdependência. Os Estados são caracterizados como atores racionais movidos pelo auto-interesse (HOFFMAN, HERZ; 2004, p.54). Rückert (1999) afirma que o realismo formulou preceitos para a atuação dos Estados territorialistas, com ênfase na segurança, nos exércitos e nas fronteiras. Segundo Aron (1986, p.717), os realistas norte-americanos não se felicitam por considerarem que os Estados são movidos por sua vontade de poder, em uma rivalidade permanente, mas temem que esse egoísmo torne-se pior, mais brutal e menos razoável, se for dissimulado com palavras grandiosas e vagas, como fez o idealismo. Aron, assim, propõe um realismo que reconheça a influência das ideologias sobre a conduta diplomático-estratégica, conhecendo o regime e a filosofia dos que governam (ARON, 1986, p.726).

O presente trabalho analisa as repercussões territoriais da política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Nesse sentido, faz-se necessária uma análise dos processos que culminaram nessa política que tem servido de modelo para a integração fronteiriça na América do Sul. Pucci (2010, p.21), ao discorrer sobre a fronteira entre Brasil e Uruguai, afirma que ela é:

a mais porosa e interativa do perímetro terrestre brasileiro, o que faz de suas instituições, potencialmente, modelos a serem replicados com outros países vizinhos. As forças centrípetas da integração, mais intensas nessa área, colocam-na na dianteira do Mercosul, antecipando em uma ou duas décadas os desafios que se deverão apresentar para o bloco, como resultado de sua consolidação.

As características da fronteira entre Brasil e Uruguai foram, dessa forma, fundamentais para o desenvolvimento da Nova Agenda. No entanto, a escala local não é suficiente para a explicação dessa política. Para uma análise detalhada da Nova Agenda é necessária a articulação entre as escalas supranacional, nacional e local, em suas relações com os fenômenos globais que permeiam as regiões fronteiriças.

Assim, é importante afirmar que as funções da fronteira em algumas regiões do mundo vêm passando por transformações decorrentes do processo de integração regional, adotando-se um modelo, principalmente no que diz respeito ao espaço interno à União Européia, de fronteira permeável e articulante. Esse modelo tem suas implicações sobre o MERCOSUL, marcado, assim como a União Européia, por fronteiras apaziguadas e relativamente abertas. Dessa forma, embora não apresente políticas territoriais substanciais para as regiões de fronteira - com exceção de seu Fundo para Convergência Estrutural – o MERCOSUL contribuiu para uma nova concepção de fronteiras no Cone Sul, baseada na integração e na cooperação. Essa nova concepção de fronteiras na região também se relaciona à aproximação de seus países, após a predominância do realismo geopolítico durante os governos militares.

Ao mesmo tempo, a descentralização política² ocorrida no Brasil e no Uruguai, com os regimes democráticos e a reforma do Estado, reforça a necessidade de políticas territoriais que levem conta as esferas políticas regionais e os atores locais do desenvolvimento, além do Mercado e da Sociedade Civil. Esse processo está ligado ao

² No Brasil e no Uruguai, a descentralização política se intensifica a partir de 1985, com o fim dos regimes militares (no caso do Brasil, a Constituição de 1988 é o maior exemplo). Segundo Roversi-Monaco (2010, p.335), “temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo dispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas da administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais dos Estados possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”. Assim, junto aos interesses nacionais, se alinha uma série de interesses das comunidades menores, para cuja obtenção são necessárias estruturas autônomas e descentralizadas. É nesse sentido que podemos relacionar descentralização política e democracia.

que Bobbio (1992, p.26) define como função de mediador do Estado nos regimes democráticos, relacionado a uma socialização do Estado moderno:

A vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente, diante dos quais o Estado, como conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (o aparato burocrático), desenvolve a função de mediador e de garante mais do que a de detentor do poder de império segundo a representação clássica da soberania.

Nesse sentido, com a democracia, reforçam-se os grupos de pressão, definidos pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses (BONAVIDES, 1998, p.427). No contexto europeu, esse processo está ligado ao surgimento de sociedades, grupos, classes e partidos como substrato da vida política, em substituição aos antigos mitos do cidadão soberano e da vontade geral, usuais na teoria do Estado que veio da herança liberal (BONAVIDES, 1998, p.426). Esses grupos de pressão são responsáveis por diminuir a autonomia de decisão do Estado. No caso de Brasil e Uruguai, a democratização recente dos dois países se traduz ainda em um incipiente fortalecimento dos grupos de pressão na Sociedade Civil. No entanto, grupos de pressão ligados ao Mercado são cada vez mais fortes.

Dessa forma, com a descentralização política e a perda de autonomia dos poderes nacionais, as políticas territoriais, que eram competência quase exclusiva da administração de cada Estado nacional, passam por transformações contemporâneas fundamentais: o protagonismo crescente da política regional supranacional (principalmente, no caso da União Européia); e a maior participação das administrações regionais e locais (PUJADAS, FONT; 1998; p.83). Sendo assim, o que se observa é que as políticas territoriais brasileiras e uruguaias se encaminham nesse sentido.

O presente trabalho abordará essas transformações contemporâneas e como elas se apresentam através Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, política de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, com incidência sobre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera, através da multiescalaridade dos atores envolvidos nessa política. Assim, o que se pretende é analisar a Nova Agenda em suas relações com as escalas internacional, nacional e

local, levando em conta as repercussões territoriais dessa política nas cidades-gêmeas em questão.

PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Segundo Guichonnet e Raffestin (1974, p.147), as regiões fronteiriças, por sua situação marginal, se encontram isoladas em sua relação com o centro nacional e dificultadas em suas relações com seus vizinhos em razão do caráter de proteção da fronteira. Steiman e Machado (2002, p.07-08) afirmam que os territórios fronteiriços estão efetivamente isolados dos centros nacionais de seus Estados e formalmente distantes dos Estados vizinhos por conta dos limites políticos, o que leva a uma cooperação informal entre países vizinhos. Assim, historicamente, as fronteiras apresentam deficiências decorrentes de seu isolamento posicional em relação às áreas centrais e de sua proximidade em relação aos Estados nacionais vizinhos. Esse cenário vem apresentando transformações, com a valorização política dos territórios fronteiriços como elementos de integração supranacional e binacional e com a valorização contemporânea da escala local.

O surgimento de um meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2009, p.238) e a reestruturação econômica com o processo de globalização, privilegiando os espaços centrais, aprofundam ainda mais as desigualdades territoriais e agravam a situação socioeconômica dos territórios fronteiriços. Para Egler (2001):

Esses centros metropolitanos internacionais têm o verdadeiro poder de comando dentro da economia-mundo contemporânea. Em efeito, eles privilegiam as funções gerenciais, os serviços superiores (atividades financeiras, imobiliárias, serviços informáticos, de consultoria, seguros, marketing, etc.) as relações transnacionais, além da inovação científica e tecnológica.

Esses centros, em sua maioria, se apresentam distantes das regiões de fronteira³. Por outro lado, a reestruturação econômica gerou um declínio de alguns dos grandes pólos industriais tradicionais, com as novas formas de produção encontrando

³No que se refere ao desenvolvimento das regiões fronteiriças, pode-se afirmar que a região do Vale do Rio Reno, que perpassa Suíça, Liechtenstein, Áustria, Alemanha, França e Países Baixos, se apresenta fortemente industrializada, sendo uma exceção no que se refere à distância das regiões fronteiriças em relação aos centros econômicos.

menores restrições espaciais para sua localização. Esse processo gerou a ascensão de novos territórios atrativos para empresas com caráter inovador, como o Vale do Silício e a Terceira Itália (região da Emília-Romagna), decorrendo em novas oportunidades para regiões fora dos grandes centros.

Ao mesmo tempo em que ocorre essa menor restrição de localização da produção, devido também ao desenvolvimento das infraestruturas de transporte, essas novas formas de produção se apresentam concentradas devido à importância das externalidades, que permitem a facilitação da troca de informações entre as empresas e a redução dos custos de produção. Assim, o fenômeno de globalização é ambíguo: ao mesmo tempo em que possibilita a descentralização econômica de algumas atividades e valoriza os territórios fronteiriços, relacionando-se à integração supra e binacional, concentra suas atividades mais importantes nas regiões centrais. Dessa forma, uma das características das cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera é se apresentarem, ao mesmo tempo, como parte do *território-elo* do MERCOSUL e distantes dos centros político-econômicos do bloco.

O contexto de globalização reforça as práticas de integração política, como o MERCOSUL e iniciativas de integração binacional, nas quais as cidades-gêmeas se apresentam com importância fundamental nas regiões de fronteiras apaziguadas e relativamente abertas. Segundo Amilhat-Szary (2010), é difícil afirmar que o momento de valorização do desenvolvimento regional transfronteiriço seja resultado apenas dos processos de integração. Ele se insere em uma tomada de consciência mais geral do valor dos territórios e da importância de trabalhar sobre as relações local/global para a inserção na mundialização.

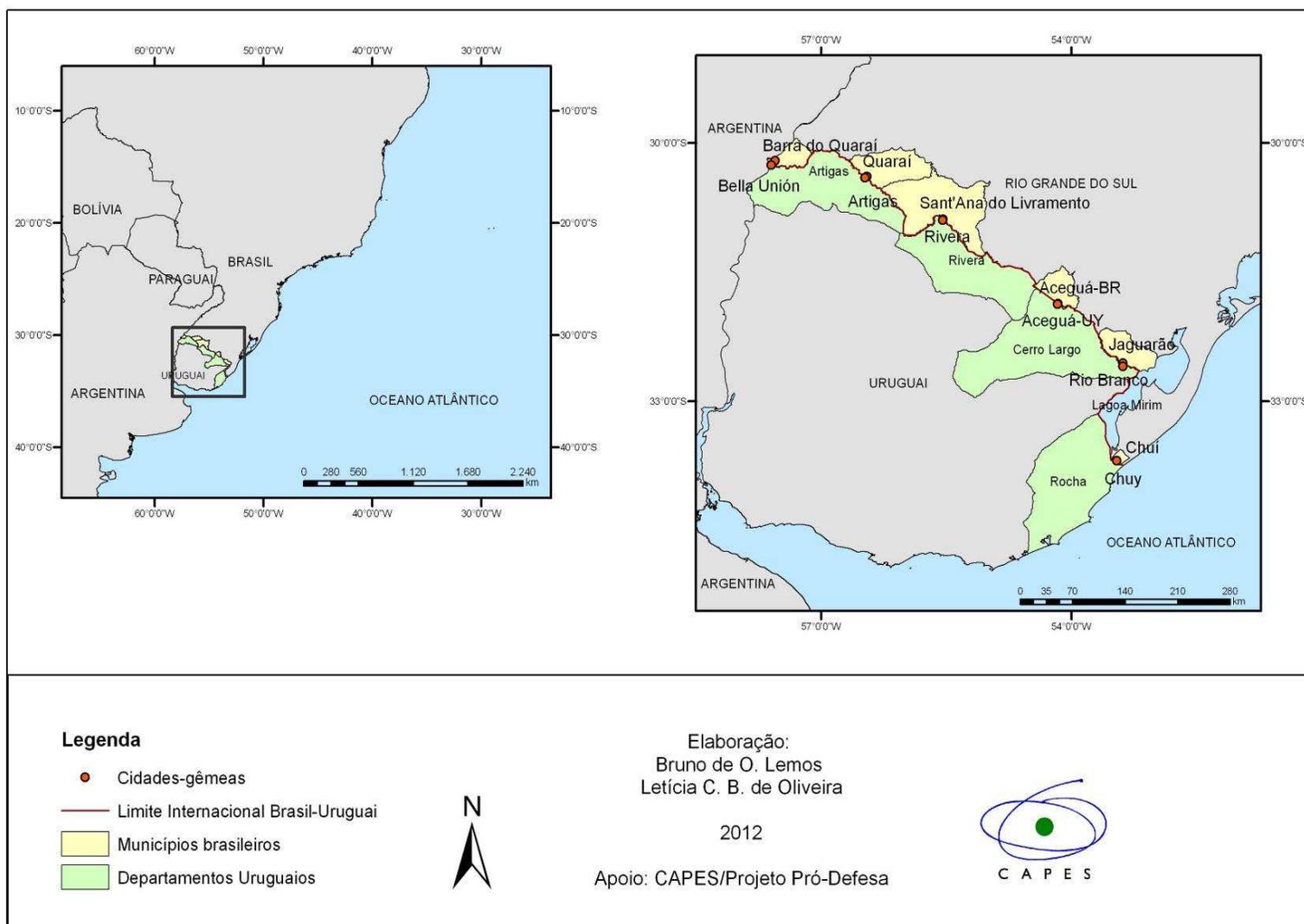
É nesse contexto que se insere a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai que, embora tenha se originado de acordos bilaterais entre os dois países, se contextualiza em um cenário mais amplo, de integração regional do MERCOSUL. Dessa maneira, faz-se importante analisar como as ações da Nova Agenda incidem territorialmente, através de uma análise de suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera.

O conceito de cidades-gêmeas é abordado por Machado (2005, p.260), que as conceitua como adensamentos populacionais que são cortados pelo limite

internacional, seja este seco ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura. Segundo o documento “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” (BRASIL, 2010, p.21), as cidades-gêmeas apresentam um grande potencial de integração econômica e cultural, bem como manifestações “condensadas” dos problemas das zonas de fronteira. Por isso, as cidades-gêmeas deveriam se constituir como prioritárias para os governos no âmbito das políticas públicas. A fronteira entre Brasil e Uruguai é constituída por seis pares de cidades-gêmeas: Aceguá (Brasil) e Aceguá (Uruguai), Chuí e Chuy, Jaguarão e Rio Branco, Sant’Ana do Livramento e Rivera, Quarai e Artigas, Barra do Quarai e Bella Unión, conforme a

Figura 1:

Figura 1: Mapa de localização das cidades-gêmeas da fronteira entre Brasil e Uruguai



A escolha das cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera para a presente pesquisa se deu, principalmente, por constituírem a maior aglomeração urbana, com aproximadamente 150 mil habitantes, e a principal economia da fronteira entre Brasil e Uruguai. Além disso, Sant’Ana do Livramento foi declarada pelo ex-presidente Lula, do Brasil, pela Lei nº12.095 de 19 de novembro de 2009, cidade-símbolo da integração brasileira com os outros países do MERCOSUL (BRASIL, 2009a). Esses fatores refletem a importância das duas cidades para a fronteira em questão.

HIPÓTESE

A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai se constitui como uma política binacional que envolve atores multiescalares, originada nas demandas da população das cidades fronteiriças, dentre elas, as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, e na aproximação política entre os dois países, intensificada pelo MERCOSUL.

OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar as ações dos atores multiescalares envolvidos na Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, com foco nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar a Nova Agenda como política territorial no cenário geopolítico global, no sul-americano e nas relações bilaterais entre Brasil e Uruguai.
- Analisar a legislação originada a partir da Nova Agenda e suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera.

- Identificar os atores multiescalares presentes nas políticas de integração fronteiriça nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, a partir de suas práticas territoriais.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

No presente trabalho, será utilizada como forma de aproximação ao objeto de pesquisa, uma abordagem relacional, ou seja, a partir das inúmeras relações de poder presentes em um território. Bobbio (1992, p.78) define o conceito relacional de poder como uma relação entre sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. Raffestin (1993, p.38) aponta os elementos constitutivos dessa relação:

os atores, a política dos atores – ou o conjunto de suas intenções, isto é, suas finalidades -, as estratégias deles para chegar a seus fins, os mediadores da relação, os diversos códigos utilizados e os componentes espaciais e temporais da relação.

Raffestin (1993, p.40) diferencia dois tipos de atores coletivos: o sintagmático e o paradigmático. O ator sintagmático realiza um programa, ou seja, manifesta a idéia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo. Assim, todas as organizações, da família ao Estado, são atores sintagmáticos. Os atores paradigmáticos derivam de uma classificação baseada exclusivamente nos critérios que os indivíduos têm em comum, mas sem integração num processo programado. Constitui-se como interesse do presente trabalho os atores sintagmáticos com ações de impacto sobre Sant’Ana do Livramento e Rivera no âmbito da Nova Agenda.

As organizações têm finalidades cuja realização depende de uma estratégia. Essa estratégia descreve a combinação de uma série de elementos a serem convocados para se chegar a um objetivo (RAFFESTIN, 1993, p.42). Esses elementos são definidos como mediadores, ou seja, meios para adquirir ou controlar mecanismos. Os mediadores podem ser inúmeros, tais como meios financeiros, forças militares, discursos, trabalho, produtos, etc.

O presente trabalho aborda essas organizações atuantes nas cidades-gêmeas em questão, no âmbito da Nova Agenda, a partir de três tipos, segundo a classificação

de Rambo (2006, p.62): os atores do Estado seriam as secretarias, ministérios e órgãos do governo, além das universidades públicas e empresas estatais; os atores da Sociedade Civil seriam as associações, cooperativas, representações de classe, ONGs, escolas e universidades comunitárias; já os atores do Mercado seriam as empresas locais, as multinacionais, o capital financeiro e as bolsas de valores.

Procura-se analisar, principalmente, as relações entre Estado e Sociedade Civil no que se refere à Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Bobbio (1992, p.35-36) conceitua a Sociedade Civil como o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver seja através da mediação ou da repressão, sendo anterior, exterior e contrária ao Estado ou sujeita a este. O autor define como sujeitos desses conflitos as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam, assim como os grupos de interesse e as associações de vários gêneros com fins sociais. O Estado age, conforme essa definição, a partir das demandas geradas na Sociedade Civil.

Em outra definição, centrada no conceito de poder, Bobbio (2010, p.1210) define Sociedade Civil como a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. O autor evoca a conhecida distinção de Max Weber entre poder de fato e poder legítimo, sendo a Sociedade Civil o espaço do poder de fato e o Estado o espaço das relações de poder legítimo. De forma semelhante, para Bonavides (1998, p.67), inspirado no filósofo alemão Georg Jellinek, o Estado se diferencia da Sociedade Civil na medida em que se constitui em uma corporação de um povo, assentado em um determinado território, dotada de um poder originário de mando.

A socialização do Estado que ocorre atualmente, ligada ao desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, não apagou a contraposição entre Sociedade Civil e Estado (BOBBIO, 1992, p.51). Esse processo de socialização do Estado está ligado a um entendimento de que a esfera política está

incluída numa esfera muito mais ampla, a da Sociedade Civil, e que não existe decisão política que não esteja condicionada por aquilo que acontece na Sociedade Civil. Portanto, uma coisa é a democratização política, outra coisa é a democratização da sociedade (BOBBIO, 1992, p.156). Nesse sentido, podemos afirmar que as sociedades brasileira e uruguaia apresentam processos de democratização consideráveis desde o fim do período militar, na década de 1980, o que se reflete no tema de estudo em questão.

As funções das instituições políticas, segundo a abordagem do presente trabalho, seriam a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social, ou de converter as demandas em respostas (BOBBIO, 1992, p.60). Esse processo deve ser analisado nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, pois ocorre uma demanda por parte de setores da Sociedade Civil em prol da integração binacional e de políticas territoriais que valorizem o caráter transfronteiriço dessas cidades. É nesse cenário que se insere a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

Schweitzer (2000a, p.54-55) diferencia integração fronteiriça de integração binacional, no sentido de que a primeira se refere aos processos que geram um desenvolvimento das interações entre os atores presentes nas regiões fronteiriças de diferentes sistemas nacionais, sendo os atores do processo mais próximos à sociedade local fronteiriça; enquanto que a integração binacional se refere aos processos onde o desenvolvimento das interações se relaciona às atividades e aos atores presentes no espaço nacional. A integração, assim, não se dá necessariamente no sentido das áreas fronteiriças. Para o presente trabalho, os tipos de integração supracitados se complementam, pois a integração fronteiriça pode incentivar uma integração por parte das instâncias superiores, assim como processos de integração no âmbito binacional e supranacional reforçam a transfronteirização e a integração fronteiriça local.

Nesse sentido, Schweitzer (2000b, p.15) define o processo de articulação dos atores fronteiriços nas esferas locais dos dois lados da fronteira como “integração a partir de baixo”. Assim, ocorrem alianças desses atores locais binacionais com outros de instâncias superiores, demandando ações de cooperação transfronteiriça por parte dos Estados envolvidos. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento

Fronteiriço entre Brasil e Uruguai se apresenta como um bom exemplo desse processo, na qual um contexto de integração horizontal, no âmbito da Sociedade Civil local, gerou demandas por políticas públicas verticais que se adequassem a essa transfronterização entre Brasil e Uruguai.

Tomamos como premissa a concepção de que os territórios fronteiriços devem ser analisados sob o prisma de sua essência multiescalar, no qual se cruzam as lógicas que operam nas escalas local, regional, nacional e internacional (DATAR, 2011). Dessa forma, utilizamos a noção de escala de Castro (2009, p.123), para quem esse conceito é a medida que confere visibilidade ao fenômeno. Para Racine, Raffestin e Ruffy (1983), as coordenadas necessárias à localização dos eventos modificam-se de acordo com a escala em que esses eventos são analisados, sendo a escala uma espécie de filtro que empobrece a realidade, mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção, se apresentando como mediadora entre a intenção e a ação, pois aquele que age realiza uma intersecção entre um conjunto de utilidade e um conjunto representado.

Portanto, a escala de análise para esse trabalho não é matemática, mas sim definidora de espaços de pertinência da medida dos fenômenos. A espacialidade do processo decisório se dá em diferentes escalas, não sendo possível inferir o domínio de uma escala sobre a outra (CASTRO, 2009, p.128), por mais que os processos globais permeiem o objeto de pesquisa, conforme apontaremos no Capítulo 1. Segundo a autora, “a escala introduz o problema da polimorfia do espaço, sendo o jogo de escalas um jogo de relações entre fenômenos de amplitude e natureza diversas” (CASTRO, 2009, p.138). Uma abordagem que contemple tanto a grande escala quanto a pequena escala, na conceituação de Racine, Raffestin e Ruffy (1983, p.129), permite uma análise sobre a heterogeneidade e a homogeneidade dos fenômenos em um território. Assim, as diferentes organizações supracitadas, principalmente as do Estado e da Sociedade Civil, produtoras de ações que impactam as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, dentro da Nova Agenda, serão abordadas a partir de suas relações, sendo tomadas as escalas global, supranacional, nacional e local em igualdade de importância na análise.

PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

a) Pesquisa à bibliografia para construção de referencial teórico

Neste procedimento foram pesquisadas obras que abarcassem temas como territórios de fronteiras, transfronteirização e políticas territoriais, em um sentido geral, e a aplicabilidade desses conceitos para as ações da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Também foram pesquisadas referências bibliográficas ligadas ao desenvolvimento histórico-geográfico conjunto das duas cidades. Essas referências não se restringem à ciência geográfica, mas também foram pesquisados autores da História, da Economia Regional e da Ciência Política.

b) Busca de dados secundários e informações referentes à área de estudo

Foram utilizados dados provenientes dos seguintes *sites* para a caracterização da área de estudo:

- A Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio Grande do Sul possui dados sobre os municípios além de estudos sobre a composição socioeconômica do estado. Disponível em: <www.fee.tche.br/>.
- O *Instituto Nacional de Estadística* (INE) do Uruguai é o órgão responsável pelas estatísticas socioeconômicas uruguaias. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/>>.

Pesquisou-se notícias que envolvessem as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera, principalmente, nos jornais Zero Hora, *El País* e A Platéia (jornal bilíngüe de Sant'Ana do Livramento).

A legislação que possui repercussões nos municípios foi consultada nas seguintes páginas:

- Página da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>). É responsável pelo registro de tratados,

convenções, acordos, declarações conjuntas, protocolos e emendas que obriguem internacionalmente o Estado brasileiro.

- *Site do Ministério da Integração Nacional do Brasil* (<<http://www.integracao.gov.br/>>), para a consulta às políticas territoriais brasileiras.

- *Página brasileira do MERCOSUL* (<<http://www.mercosul.gov.br/>>), para pesquisa sobre tratados e protocolos no âmbito da integração regional.

- *Portal de Frontera* do Ministério do Desenvolvimento Social do Uruguai (<<http://frontera.mides.gub.uy/>>), que contém informações sobre programas de desenvolvimento da região de fronteira uruguaia.

c) Realização de pesquisas de campo

Foi realizado um trabalho de campo, entre os dias 16 e 20 de julho de 2012, nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. Nesse trabalho, entrevistou-se atores locais com participação na política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Além disso, consultou-se dados e informações relativos ao tema em pesquisa nas duas cidades. Também participou-se da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, nos dias 13 e 14 de setembro de 2012, em Porto Alegre. Esses procedimentos permitiram a coleta de informações atualizadas sobre a Nova Agenda, assim como sobre as repercussões territoriais da política supracitada.

A dissertação se divide em cinco capítulos, analisando a política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, através de uma abordagem multiescalar, e suas repercussões em Sant’Ana do Livramento e Rivera. O Capítulo 1 analisa processos globais que afetam as fronteiras dos Estados-nação, como o processo de globalização e a reforma do Estado. Pretende-se, nesse capítulo, demonstrar que os impactos, especialmente da globalização, sobre as fronteiras devem ser analisados em cada caso, pois em alguns casos representaram a abertura das fronteiras – como no espaço interno à União Européia – enquanto em outros, ocorreu uma maior separação e conflito nas regiões fronteiriças. No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, a globalização e a reforma do Estado representaram uma maior

abertura, incentivando uma cooperação que culminou na política fronteiriça em questão.

No Capítulo 2, aborda-se as transformações contemporâneas no conceito de território, que deixa de se referir exclusivamente ao Estado-nação e passa a representar as múltiplas relações de poder. Essas mudanças têm seus reflexos sobre as políticas territoriais contemporâneas, que deixam de ser autárquicas, centradas no Estado-nação, para se articularem com as escalas supranacional, regional e local. O principal exemplo desse processo é a política regional européia, que busca articular múltiplas escalas – supranacional, nacional, regional e local - para a consecução de seus objetivos.

O Capítulo 3 trata da fronteira brasileiro-uruguaia em suas relações com os atores das escalas nacional e internacional, analisando as políticas dos governos brasileiro e uruguaio para a fronteira em questão, assim como as políticas do MERCOSUL. Constata-se que, na fronteira brasileiro-uruguaia, as ações dos dois países são predominantes, pois o MERCOSUL ainda não apresenta políticas substanciais para suas fronteiras. No entanto, o MERCOSUL cumpriu um papel importante no surgimento da Nova Agenda na medida em que contribuiu para um cenário cooperativo entre Brasil e Uruguai.

O Capítulo 4 analisa as características locais da fronteira brasileiro-uruguaia, com ênfase nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera. Observa-se que as duas cidades foram criadas pelos dois Estados, no século XIX, com o propósito de defender os dois Estados-nação. No entanto, o desenvolvimento socioeconômico conjunto das duas cidades-gêmeas levou a características de intensa cooperação entre seus atores locais. Esse cenário também foi fundamental para o desenvolvimento da Nova Agenda.

Finalmente, o Capítulo 5 apresenta a política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, tomando-a como política territorial. Primeiramente, são tratados seus antecedentes. Após, é abordada a política, com um resumo das 8 Reuniões de Alto Nível realizadas até o ano de 2012. A legislação originada da Nova Agenda é também analisada, identificando suas repercussões em Sant’Ana do Livramento e Rivera. Por fim, a Nova Agenda é analisada a partir dos processos

multiescalares que são apresentados durante o trabalho, relacionando-a as escalas global, supranacional, nacional e local.

CAPÍTULO 1: O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, A REFORMA DO ESTADO E AS FRONTEIRAS DO ESTADO-NAÇÃO

Procura-se, neste capítulo, relacionar as transformações político-econômicas contemporâneas às transformações pelas quais vêm passando o conceito de fronteira. Dessa forma, considerou-se de importância fundamental analisar, primeiramente, os processos de reforma do Estado, de democratização e descentralização dos sistemas políticos, e o período de globalização atual, devido ao seu impacto sobre os territórios fronteiriços. As mudanças no conceito de fronteira nacional, que além de se constituir como fator de separação, passa a ser considerada como um elemento de integração entre os Estados-nação, principalmente nos territórios de integração supranacional, fazem parte desse cenário. Dessa forma, o que se pretende demonstrar, ao contrário dos atuais discursos globalizantes, é que o conceito de fronteira é ambíguo, não sendo possível generalizar os impactos do processo de globalização sobre esse elemento. Em alguns territórios, reforça-se o sentido de cooperação entre os Estados-nação, enquanto em outros, aumenta-se a segurança na fronteira. No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, o impacto desses fenômenos foi o de estimular uma transfronteirização já existente, na medida em que se incentivou o intercâmbio comercial e uma maior aproximação política entre os atores locais da fronteira brasileiro-uruguaia.

1.1. O processo de globalização, a reforma do Estado e a gestão territorial

O Estado, atualmente, vem apresentando uma série de transformações decorrentes da ascensão de novos atores territoriais do Mercado e da Sociedade Civil. Essas mudanças são promovidas pelo processo de globalização político-econômica e pela democratização do Estado e da sociedade. Dessa forma, o Estado não se apresenta imune às transformações do capitalismo em sua fase atual. Para Rückert (2005):

O processo de globalização, já em curso nos anos 80, as transformações do sistema capitalista como um todo, a falência do planejamento centralizado e o

fim dos padrões tecnológicos dominantes desde o pós-guerra, associados ao ideário político-econômico liberal, passam a fornecer as grandes linhas em que passam a se inspirar as ações que visam às reestruturações econômicas e territoriais.

Essas reestruturações são resultado das interações entre processos políticos e econômicos. Com a globalização⁴ e o desenvolvimento de um meio técnico-científico-informacional⁵, processos representados pela perda de controle por parte dos Estados sobre a gestão financeira e o fluxo de capitais, a partir de sua desregulamentação, o crescimento econômico de um país se realiza muito mais em base do desenvolvimento de seu comércio exterior do que de seu mercado interno (GINESTA, 1999, p.14). A economia mundial deixa de ser *internacional* para ser *transnacional*, característica na qual os territórios e fronteiras não constituem o sistema operatório básico, mas sim fatores complicadores dessa economia (HOBBSAWM, 2009, p.272; MATIAS, 2010, p.146). Com o desenvolvimento de um mercado global, o Estado passa a se adaptar à lógica das empresas individuais, formando-se *espaços nacionais da economia internacional* (SANTOS, 2009, p.244).

Hobsbawm (2008, p.206) abordava a crise da relação entre o Estado-nação e uma “economia nacional” controlada territorialmente no final do século XX:

A “nação”, hoje, visivelmente está em vias de perder uma parte importante de suas velhas funções, nominalmente aquela da constituição de uma “economia nacional” confinada territorialmente, que formava, ao menos nas regiões desenvolvidas do mundo, um bloco estabelecido na “economia mundial” mais ampla. Desde a Segunda Guerra Mundial, mas especialmente desde os anos 60, o papel das economias nacionais tem sido corroído ou mesmo colocado em questão pelas principais transformações na divisão internacional do

⁴Para Courlet (1996, p.16) a noção de globalização da economia difere da internacionalização e da multinacionalização dos períodos anteriores na medida em que as prerrogativas estratégicas da firma estão articuladas em rede mundial, e não só seus diferentes ramos. Sendo assim, seu modo de produção e sua relação com o mercado podem ser deslocalizados com uma autonomia quase total.

Matias (2010, p.107), em uma visão mais ampla, apresenta a globalização como um processo ainda em curso, no qual ocorre a intensificação da interdependência entre os povos, com a criação de uma economia e uma sociedade globais. A globalização econômica teria sido uma consequência da contribuição de três fatores: revolução tecnológica, ascensão de transnacionais e formação de um mercado financeiro mundial.

Stiglitz (2002, p.09) define a globalização como uma maior integração dos países e povos do mundo, que foi responsável por uma enorme redução dos custos de transporte e comunicação, e pela queda de barreiras artificiais para o fluxo de bens, serviços, capital, conhecimento e, em menor escala, de pessoas através das fronteiras.

⁵ Para Santos (2009, p.238), o período técnico-científico-informacional se inicia após a Segunda Guerra Mundial e se afirma nos anos 1970. Nesse período, ocorre uma união entre técnica e ciência sob a égide do mercado. A informação passa a ser o vetor fundamental do processo social, sendo os territórios equipados para facilitar sua circulação.

trabalho, cujas unidades básicas são organizações de todos os tamanhos, multinacionais ou transnacionais, e pelo desenvolvimento correspondente dos centros internacionais e redes de transações econômicas que estão, para fins práticos, fora do controle dos governos dos Estados.

Assim, Hobsbawm abordava a nova divisão internacional do trabalho como fundamental para o presente período de transnacionalização da economia mundial, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, e as implicações políticas dessas transformações econômicas, com a perda de controle dos Estados sobre a economia. Embora Hobsbawm adote o materialismo histórico como paradigma para sua análise, sua abordagem se aproxima de uma visão *globalizante* dos processos político-econômicos que afetam o Estado-nação.

Matias (2010, p.101-102), de forma semelhante à classificação entre *modernists* e *traditionalists* de Keohane e Nye Jr. (2012, p.3-4), diferencia duas correntes na análise da globalização: os *hiperglobalizantes* e os *céticos*. Segundo os *hiperglobalizantes*, os Estados já teriam deixado de ocupar os principais postos econômicos e políticos na sociedade mundial, devido ao surgimento do mercado global e das redes transnacionais. Já para os *céticos*, os Estados se apresentariam como os principais agentes da internacionalização da economia, sendo as empresas transnacionais ainda ligadas a seus países de origem. Matias (2010, p.103) apresenta uma visão intermediária que parece mais adequada, apontando a remodelação do Estado pela globalização, a partir de sua perda de autoridade para as empresas transnacionais e instituições internacionais. Certamente, o realismo geopolítico, que considerava os Estados como atores globais exclusivos, não é atualmente suficiente. No entanto, ainda há de se considerar as funções fundamentais dos Estados no cenário geopolítico global.

Na década de 1970, Keohane e Nye Jr. procuraram romper com o realismo predominante na política internacional, introduzindo o conceito de *interdependência complexa* (KEOHANE, NYE Jr.; 2012). Para os autores, a *interdependência complexa* refletiria mudanças ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial, apresentando as seguintes características: múltiplos canais conectando as sociedades, como organizações transnacionais e elites não governamentais, principalmente após um maior desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de transporte, além das

tradicionais relações interestatais; ausência de hierarquia entre os temas das agendas dos Estados, com a segurança militar deixando de ser predominante⁶, e uma menor diferenciação entre as políticas interna e externa; e a força militar deixando de ser usada contra governos da região, apresentando altos custos para sua aplicação pelas potências⁷, podendo ser usada contra governos de fora da região (KEOHANE, NYE Jr.; 2012, p.20-21). Essas características são opostas aos pressupostos do realismo de que os Estados seriam os únicos atores importantes, de que a segurança é o objetivo predominante dos Estados e de que a força é o instrumento predominante nas relações internacionais.

É importante afirmar que Keohane e Nye Jr. consideram a *interdependência complexa* como um tipo ideal, de aplicação apenas em alguns temas e entre países pluralistas e industrializados. Como exemplos, os autores analisam quatro casos: as relações entre Estados Unidos e Canadá⁸ e a política internacional nos oceanos, mais próximas da *interdependência complexa*; e as relações entre Estados Unidos e Austrália e a política internacional no que se refere à questão monetária, mais próximas do realismo. Assim, mesmo onde prevalece a *interdependência complexa*, a ação estatal ainda se faz fundamental, devendo ocorrer uma adaptação dos governos a esse novo processo. Nesse sentido, Keohane e Nye Jr. romperam com o que consideravam *modernists*, que viam a criação de uma “aldeia global” e um “mundo sem fronteiras”, e com os *traditionalists*, que observavam, na década de 1970, uma continuação na política mundial (KEOHANE, NYE Jr., 2012, p.04).

Para Becker (2009, p.297), a globalização político-econômica, conduzida pelos grandes bancos e corporações transnacionais, retira do Estado o controle sobre o conjunto do processo produtivo e afeta a integridade do território nacional e a

⁶Para Keohane e Nye Jr. (2012, p.194), a multiplicidade de objetivos e a dificuldade em arranjar-los hierarquicamente são resultados da mudança no papel dos Estados contemporâneos, responsáveis por mais do que a segurança militar, devendo desenvolver o bem-estar.

⁷Esses custos se referem aos riscos de uma escalada nuclear entre os países, resistência das populações dos países pobres, possíveis efeitos negativos na economia e opinião pública interna contrária aos custos humanos do uso da força (KEOHANE, NYE Jr.; 2012, p.194-195).

⁸Keohane e Nye Jr. (2012, p.144-145) apontam as características das relações entre Estados e Canadá próximas à *interdependência complexa*, como múltiplos canais de contato entre as sociedades e a não existência de preponderância da questão militar entre os dois países. Pode-se identificar essas mesmas características nas relações entre Brasil e Uruguai.

autonomia estatal. Não se trata do fim do Estado, mas sim de uma mudança em sua atuação a partir de sua relativa perda de soberania com o processo de globalização, passando a exercer uma função próxima à *gestão territorial*. Sendo assim, ao contrário dos *hiperglobalizantes*, Becker não descarta a importância do Estado no atual cenário global, apontando as mudanças em sua atuação.

A crise do Estado planejador, ou Estado-providência (BENKO, 1996, p.28), se dá ainda na década de 1970, com a crise do modelo fordista-*keynesiano*, que para Hobsbawm (2009, p.265) seria “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do New Deal rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na idéia do planejamento econômico”. Por isso, a partir de seu insucesso econômico, com o esgotamento da rigidez do modelo *fordista-keynesiano*, os defensores do livre mercado se voltam contra esse modelo hegemônico até a década de 1970, influenciando transformações na função do Estado. Hobsbawm (2009, p.399) analisa o debate ideológico resultante da crise do modelo fordista-*keynesiano*:

Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor de crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem.

A partir dessa crise, o liberalismo passa a possuir hegemonia, introduzindo um discurso *globalizante* de escala mundial. No entanto, a ideologia de livre mercado que passa a imperar não é algo que simplesmente acontece, nem ela é antagônica ao poder do Estado, ainda que possa ser antagônica a certas maneiras pelas quais o poder do Estado pode ser empregado para regulá-la (HARVEY, 2004, p.234). O livre mercado precisa de uma multiplicidade de arranjos e regras institucionais que só podem ser assegurados pelo Estado, enfatizando-se a importância dessa instituição para a manutenção do novo regime de acumulação. Além disso, os Estados foram

corresponsáveis pelas políticas internas de liberalização e desregulamentação dos mercados, consolidando o processo de globalização⁹ (MATIAS, 2010, p.150).

De forma semelhante à Becker (2009), Benko (1996, p.71) afirma que:

O Estado-nação continua sendo um elemento significativo dessa estrutura das atividades de produção; no entanto, ele é certamente cada vez menos autárquico, no plano econômico, em razão da internacionalização das estruturas de produção (que fazem pesar coações cada vez mais onerosas sobre a política macroeconômica nacional) e o crescente papel das organizações internacionais (nas quais as nações abandonam parte de sua soberania em favor de uma coordenação em níveis territoriais mais elevados).

Benko, dessa forma, enfatiza as transformações na função do Estado, que deixa de ser autárquico, devendo se articular com outros atores político-econômicos. Ao mesmo tempo, a revolução científico-tecnológica transforma a base tecnoprodutiva da economia, gerando mudanças na organização da produção e do trabalho (BECKER, 2009, p.272) e demandando ações estatais para dar conta dos desequilíbrios da economia de livre mercado. As novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) possibilitaram a materialização desse novo modelo de desenvolvimento capitalista. Para Matias (2010, p.120), o valor dos produtos industrializados passa a ter como componente principal a tecnologia, criando uma necessidade de investimento em pesquisa e desenvolvimento por parte dos Estados.

Hobsbawm (2009, p.550) abordava três aspectos alarmantes da economia mundial do final do “breve século XX¹⁰”: a evolução da tecnologia, causando uma não absorção da mão-de-obra no setor produtivo; a migração das indústrias para países cuja principal vantagem era o custo da mão-de-obra; e o triunfo da ideologia de livre mercado, enfraquecendo a maioria dos instrumentos para controlar os efeitos sociais das convulsões econômicas. Concomitantemente, o sistema financeiro alcança um alto grau de autonomia em relação ao capital produtivo, tornando as crises financeiras mais

⁹Para Matias (2010, p.156), o fato de que os Estados promovam o processo de globalização não diminui o impacto que ela tem sobre o modelo do Estado soberano, com a ascensão de novos atores da sociedade global e o enfraquecimento do poder estatal.

¹⁰É importante afirmar que Hobsbawm considera o período entre 1914, início da Primeira Guerra Mundial, e 1991, com a queda do socialismo no leste europeu, como Breve Século XX.

recorrentes e com maiores proporções, como se pôde constatar na crise econômica mundial de 2008-2009, que ainda apresenta suas conseqüências.

Para Arrighi (2009, p.309), a expansão financeira vigente, predominante a partir da década de 1970, parece ser a tendência dos processos de acumulação de capital em escala mundial, representando a última fase de uma tendência cíclica de formação, expansão e crise das hegemonias capitalistas a partir das pressões competitivas dentro do próprio sistema, adotando uma conceituação próxima à *economia-mundo* de Fernand Braudel e Immanuel Wallerstein. Harvey, ao caracterizar o regime de acumulação¹¹ resultante da crise do *fordismo-keynesianismo*, a partir da crise do petróleo e de hiperinflação e superacumulação de 1973, como de *acumulação flexível*, aponta seu confronto direto com a rigidez produtiva. Segundo o autor, esse regime:

se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a “Terceira Itália”, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). (HARVEY, 2010, p.140)

O novo regime de acumulação flexível, reforçado pela substituição das taxas de câmbio fixas – estabelecidas pelos Acordos de Bretton Woods, de 1944 - por taxas flexíveis¹² (ARRIGHI, 2009, p.323), e pela globalização financeira, responsável pela

¹¹ Harvey (2010, p.117) adota, para sua análise, o conceito de *regime de acumulação*, utilizado pela Escola da Regulação francesa, que “descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados”. Para Benko (1996, p.144), *regime de acumulação* se refere “a um conjunto de regularidades que asseguram a progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, isto é, que permitem assimilar ou desdobrar no tempo as distorções e os desequilíbrios que nascem permanentemente do próprio processo”.

¹² Para Agnew (2005, p.447), “the Bretton Woods monetary system, based on a fixed exchange-rate between the US\$ (backed by gold) and the main currencies of Western Europe and Japan, tended, until its disintegration in the late 1960s and early 1970s, to reinforce the territorial basis to sovereignty in those states whose currencies were convertible within it”. Nesse sentido, o sistema baseado em Bretton Woods, prevalente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, reforçava a soberania territorial de alguns Estados-nação.

instabilidade e volatilidade dos mercados financeiros mundiais (MATIAS, 2010, p.134), associou-se a uma tendência dos governos das nações capitalistas mais poderosas de perderem o controle sobre a produção e a regulação do dinheiro mundial. Arrighi (2009, p.343) afirma que a internalização dos processos de produção e de troca por parte das empresas transnacionais e o ressurgimento dos mercados financeiros supraestatais traduziram-se em pressões para realocar a autoridade dos Estados nacionais, tanto para cima quanto para baixo. Até a globalização financeira, os países desenvolvidos mantinham controles relativamente rigorosos sobre os movimentos internacionais de capitais que, ao serem desmantelados, provocaram uma expansão extraordinária dos fluxos financeiros internacionais (MATIAS, 2010, p.135).

No âmbito político, o fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim reforçaram novos conflitos políticos e culturais na definição dos territórios, com a crise de soberania¹³ do Estado-Nação e o fim da bipolaridade na geopolítica. Conforme colocado anteriormente, essa crise não resultou no fim do Estado, mas em uma transformação em sua atuação. Hobsbawm (2009, p.553), abordando a esfera política, afirma que essa crise se constituía pela perda de soberania do Estado-nação de duas formas: acima e abaixo de sua autoridade. O Estado-Nação perdia parte de seu poder para entidades supranacionais e, em alguns casos, se desintegrava em vários Estados demasiados fracos para defender-se em um contexto de anarquia internacional, como no caso das ex-repúblicas soviéticas ou da região dos Balcãs.

Paralelamente a esse processo, ocorre uma crise da hegemonia mundial norte-americana, principalmente na esfera econômica, iniciada ainda na década de 1960 (ARRIGHI, 2009, p.331; HOBBSAWM, 2009, p.279), com a possibilidade de

¹³Segundo Matteucci (2010, p.1179), “o conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. Bonavides afirma que noção de soberania faz com que o poder do Estado se sobreponha aos demais poderes sociais, que lhes ficam subordinados (BONAVIDES, 1998, p.122). Matias (2010, p.78) diferencia “soberania de direito” e “soberania de fato”, sendo a primeira o que a soberania deveria ser, com o reconhecimento do poder dos Estados no direito internacional, e a segunda a efetividade do poder do Estado em suas ações. Pode-se dizer que enquanto a “soberania de direito” não foi afetada com a globalização, a “soberania de fato” foi afetada, com a perda de poder do Estado.

deslocamento da concentração de riquezas do Ocidente para o leste asiático¹⁴, gerando incertezas quanto ao cenário geopolítico futuro. No entanto, conforme afirma Nye Jr. (2012, p.215), quando se analisa o poder militar, a unipolaridade representada pelos Estados Unidos deve ainda predominar por um longo período.

Ao mesmo tempo, ao contrário do discurso *globalizante*, a capacidade do Estado para controlar e acompanhar os assuntos dos cidadãos é reforçada pela tecnologia, como no caso dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001, relativizando a crise estatal supracitada. A guerra contra o terrorismo promovida pelos Estados Unidos, que se inicia após esses atentados, reforça o papel do Estado na garantia da segurança nacional e um maior pragmatismo nas relações entre os países, confrontados por medidas unilaterais do governo norte-americano. O Estado passa a ser acionado para lidar com um novo tipo de ameaças - as ameaças transnacionais - decorrentes do crime organizado, do terrorismo e do narcotráfico¹⁵. O conceito de segurança nacional passa a transcender as relações interestatais para abarcar os novos atores globais responsáveis por essas ameaças que ganharam força com o período de globalização.

Além disso, no plano econômico, faz-se importante afirmar que a crise econômico-financeira ainda vigente¹⁶ está levando a uma retomada da atuação de

¹⁴Nye Jr. (2012, p.216) identifica duas grandes mudanças na geopolítica mundial do século XXI: a primeira, refere-se à transferência de riquezas do Ocidente para o Oriente; a segunda, consiste na difusão de poder dos Estados para os atores não-estatais.

¹⁵Assim, para Pagliari (2009, p.22), o conceito de segurança estatal, atualmente, não se restringe a questões interestatais. Segundo a autora, “com a Guerra Fria em curso, era muito difícil considerar questões outras como a degradação ambiental e o crescimento demográfico, por exemplo, como relacionados à segurança estatal. Com o término da bipolaridade, esses temas emergem com mais força no estabelecimento de assuntos de segurança mais abrangentes, em que despontam ameaças como a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e drogas e o terrorismo.”

Para Manero (2007), ao abordar o sistema interamericano no pós-Guerra Fria, as principais ameaças à segurança, segundo os governos democráticos, são o tráfico de drogas, o crime organizado, o terrorismo e a instabilidade política e social. Ao contrário do período anterior, quando as ameaças eram os outros Estados, as ameaças atuais ao território decorrem do enfraquecimento do controle da soberania e da perda do monopólio nacional da violência nas regiões de fronteira, permitindo o desenvolvimento de organizações criminosas e movimentos subversivos.

¹⁶O relatório do Fundo Monetário Internacional de outubro de 2012 indica o enfraquecimento da reconstrução da economia mundial, com uma diminuição da previsão de crescimento econômico, para 2013, de 2 para 1,5% nas economias avançadas, e de 6 para 5,6% nas economias em desenvolvimento, na comparação com o relatório do mês de abril de 2012 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2012). A crise do Euro é apontada como a principal ameaça à economia mundial, devendo ocorrer a integração fiscal da Europa e o aprofundamento dos planos de ajuste para o combate à crise. O *déficit* fiscal norte-

alguns Estados, mesmo com as limitações impostas pelo período de globalização, após o período de hegemonia liberal. Nesse sentido, diferenciam-se as reações dos países a essa crise, com a União Européia adotando planos de austeridade fiscal, se aproximando de um paradigma liberal em sua política econômica atual, e os Estados Unidos – assim como o Brasil¹⁷ - adotando medidas *keynesianas* de incentivo ao consumo. Não se trata de uma volta ao *keynesianismo*, mas de políticas que buscam uma postura proativa do Estado em relação ao processo de globalização.

No que se refere à integração entre os países, durante a década de 1990, a formação de blocos abertos¹⁸, ou seja, de relativamente baixo protecionismo como o MERCOSUL, inseriu-se em um contexto em que as transnacionais buscavam operar em mercados cada vez mais amplos e romper as barreiras nacionais (GINESTA, 1999, p.112). O fato de a aceleração de um mercado comum no sul da América do Sul (que se constituiu como MERCOSUL) ter como proponentes dois presidentes liberais - Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor no Brasil – indica uma intenção inicial do bloco de se inserir nessa economia mundial, visando a um maior poder de negociação global através da integração regional e rompendo com o modelo econômico de desenvolvimento, prevalente na América Latina, de substituição de importações para adotar a abertura comercial.

Para Cervo e Bueno (2010, p.518), após esse período de abertura comercial e liberalismo ocorre uma crise do multilateralismo e da integração, ao mesmo tempo em

americano também é uma preocupação dos economistas do FMI. Assim, as perspectivas quanto à economia mundial permanecem incertas, com índices de desemprego extremamente altos na maioria das economias avançadas e de emprego informal nas economias em desenvolvimento.

¹⁷Barral e Bohrer (2012, p.119) afirmam que os primeiros meses de 2011, início do governo Dilma Roussef, apresentam, no Brasil, um conjunto de medidas de estímulo ao investimento e à inovação, apoio ao comércio exterior, e defesa da indústria e do mercado interno, com aumento do protecionismo no contexto de crise mundial. Essa política do governo brasileiro vem gerando debates quanto aos rumos da política econômica brasileira, principalmente, no que se refere à intervenção do Estado.

¹⁸Nesse sentido, o MERCOSUL se insere em uma proposta inicial de *regionalismo aberto*, com uma concepção de que a integração levaria os países, inicialmente, a um processo de abertura econômica e permitiria, por meio da associação a outros países, criar novas possibilidades de inserção internacional e de fortalecimento da capacidade de barganha nas negociações com outros países ou em fóruns multilaterais (ONU, 2006, p.304). Para Hoffman e Herz (2004, p.174), o *regionalismo aberto* se refere ao fato de que os processos de integração passaram a ser vistos como etapas intermediárias para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos. Esse tipo de regionalismo busca uma melhor inserção internacional no contexto de globalização econômica, se contrapondo às origens dos processos de integração regional, que tinham raízes protecionistas e buscavam o desenvolvimento da indústria local.

que o andar solto dos Estados nacionais se apresenta como uma tendência em alta, devendo-se devotar toda atenção a uma retomada do bilateralismo. Portanto, uma relativa retomada do poder do Estado se reflete na crise da integração, como se pode observar atualmente no MERCOSUL.

Em vista dos cenários atuais abordados, com a reforma do Estado e a globalização, Becker afirma que:

significa que o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala do poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas formas e funções. A forma de sua reconstrução e de sua permanência é sua privatização e emergência de uma nova relação público-privada. Grandes corporações e bancos tomam as decisões e as executam, assumindo funções de governo, e tornando-se componente do Estado contemporâneo; por outro lado, os conflitos no governo do território exigem a participação crescente da sociedade civil nas decisões e ações. (...) Se o Estado deixa de ser o executor exclusivo dos processos econômicos e políticos, acumula, em contrapartida, funções de coordenação e regulação crescentes para fixar as regras básicas das parcerias. (BECKER, 2009, p.299)

No texto de Becker, podemos apontar a participação das três dimensões de poder nas quais está centrado o presente trabalho: a do Mercado, responsável pela tomada de decisões e suas execuções; a participação crescente da Sociedade Civil nas ações; e a do Estado, responsável pelas funções de coordenação e regulação dos processos econômicos e políticos. Keohane e Nye Jr. (2012, p.257-258) também apontam mudanças nessas três dimensões a partir do processo de globalização: o Mercado se expandindo e as estruturas das corporações agindo mais como redes; novas organizações e canais de contato “cortando” as fronteiras nacionais no que se refere à Sociedade Civil; e as formas e funções dos governos sendo pressionadas a mudar em relação à economia e à sociedade.

Para Matias (2010, p.185), a globalização acarretou perda de autonomia por parte dos Estados soberanos, conferindo papéis cada vez mais importantes aos atores que representam as forças do mercado, como as transnacionais e instituições financeiras internacionais. Segundo Rambo (2006, p.63), o cenário neoliberal colocou o mercado como forte ator na transformação do espaço, ora estabelecendo relações de sinergia com o Estado (por exemplo, as parcerias público-privadas), ora de conflito (solicitando isenção de impostos para instalação de grandes plantas industriais).

Assim, com a emergência de novos atores, o Estado passa a ter uma função muito mais de *gestor* do território, baseada na parceria entre todos os atores do desenvolvimento e, através da discussão direta, as normas e ações são estabelecidas e responsabilidades e competências são definidas (BECKER, 2009, p.296). Rückert (2005) afirma que, a partir da reforma do Estado, esse passa a não ter, necessariamente, o poder de ingerência ou de investidor principal, mas sim o de coordenador das macro-estratégias. Essas perspectivas referem-se a uma tentativa de controlar a “desordem” contemporânea nos territórios, buscando a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade.

No que se refere à Sociedade Civil, Bobbio (1992, p.156-157) afirma que a extensão da democracia contemporânea não é apenas política, não se restringindo à democracia representativa ou direta, mas reside na passagem da democracia da esfera política para a esfera social, na extensão das formas de poder ascendentes da sociedade. Esse processo está ligado a uma percepção, principalmente dos cidadãos das democracias mais avançadas, de que a esfera política está incluída na esfera da sociedade, devendo ocorrer a democratização social em seu conjunto. Com base nisso, observa-se um avanço considerável dos sistemas políticos e da Sociedade Civil brasileira e uruguaia em direção a uma maior democratização, ainda em atraso em relação ao contexto das democracias européias, como exemplo.

Sendo assim, a reforma do Estado passa tanto pelo protagonismo dos atores do Mercado, com o processo de globalização econômica, quanto pela democratização, que impulsiona a participação dos atores da Sociedade Civil. Porém, faz-se importante afirmar que, no plano das decisões macropolíticas, o Mercado, principalmente as empresas transnacionais e os atores do capital financeiro, ainda fazem valer a sua vontade.

Segundo Gozzi (2010, p.406), ao tratar do Estado contemporâneo:

A economicização e a socialização do Estado acabam na privatização do seu aparelho ou administração, expressa na forma de uma crescente autonomia em relação ao poder do Parlamento e na subordinação a grupos específicos de interesse.

A *economicização* e a *socialização* do Estado demandam, dessa maneira, mudanças em sua atuação. Para Matteucci (2010, p.1187), outros fenômenos

contribuem para esse processo, como a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas e a maior interdependência (jurídica, econômica, política e ideológica) nas relações internacionais, que estariam fazendo desaparecer a plenitude do poder estatal, caracterizada justamente pela soberania.

No que se refere ao Brasil, para Becker e Egler (2011, p.227) o país apresentava, durante os anos 1990, dificuldades na transição do Estado desenvolvimentista para uma gestão descentralizada e flexível, exigida pela reestruturação do sistema capitalista mundial. Esses entraves seriam resultados da inserção do Brasil como semiperiferia no sistema-mundo, sendo fundamental a ação do Estado centralizado para o desenvolvimento do capitalismo, como no caso da modernização conservadora conduzida pelo governo militar, que tornou o Brasil uma potência regional. A abertura econômica aprofundada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁹, a partir da metade da década de 1990, buscava romper com essa dependência da economia brasileira em relação ao Estado autárquico, buscando inseri-la no período de globalização e estimular a competitividade e modernização das empresas nacionais.

Cervo e Bueno (2010, p.456-457) diferenciam três linhas de força da ação externa dos Estados que são bastante úteis para a análise da atuação do Estado brasileiro nas últimas décadas: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico. O Estado desenvolvimentista, que prevaleceu no Brasil até o final da década de 1980, procurava arrastar a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômica estruturais e a autonomia de segurança. O Estado normal, prevalecente no Brasil durante a década de 1990, se apresentava subserviente em relação ao centro hegemônico do capitalismo, dissolvendo e alienando o núcleo central da economia nacional e transferindo renda para o exterior. Por sua vez, o Estado logístico fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, com uma inserção madura no mundo globalizado (CERVO, BUENO; 2010, p.457).

¹⁹Essa abertura já se iniciou no pós-1989, com o desenvolvimentismo sendo colocado em dúvida no Brasil como responsável pela crise do endividamento, da instabilidade monetária e da estagnação econômica dos anos 1980 (CERVO, BUENO; 2010; p.458).

O Brasil teria iniciado um modelo de Estado logístico a partir dos anos 2000. Algumas estratégias do Estado logístico brasileiro se referem ao reforço da capacidade empresarial do país, aplicação da ciência e tecnologia assimiladas, mecanismos de proteção diante de capitais especulativos e uma política de defesa nacional²⁰, ao contrário do que acontecia com o Estado normal (CERVO, BUENO; 2010, p.461). Dessa forma, a transição do Estado normal para o Estado logístico brasileiro também representou uma transição do liberalismo para um maior pragmatismo na política exterior, conciliando a cooperação com outros Estados-nação com uma maior securitização e autonomia. Observa-se, portanto, uma retomada da atuação do Estado brasileiro como agente proativo para o desenvolvimento.

No que se refere à descentralização política ocorrida no Brasil, Rückert (2004, p.277) constata que, a partir da redemocratização do Estado brasileiro, “os Estados federados passam a ter relevância pelos seus papéis de unidades político-administrativas que passam a recuperar boa parte de suas autonomias frente ao Estado nacional”. Egler (2009, p.226), ao tratar da questão da gestão do território no Brasil, afirma que “não se trata, na visão corriqueira do Estado, como o poder centralizado no nível mais elevado da estrutura jurídica nacional, mas sim de uma ação conjunta das diversas esferas de poder que envolve desde órgãos federais até entidades municipais ou estaduais”. Com a descentralização política, as transformações na soberania do Estado-nação não se dão, dessa forma, apenas em prol do Mercado e da Sociedade Civil, mas também beneficiam as autoridades políticas locais. Segundo Egler:

não é mais possível que as fronteiras de acumulação sejam abertas apenas pelos investimentos concentrados em grandes projetos, é necessária uma intensa cooperação entre as diversas esferas de poder para criar campos de atração para o investimento produtivo, garantindo desde as obras de infraestrutura até a formação e qualificação da força de trabalho. Isto não é possível sem uma forte participação e efetivo envolvimento das autoridades locais e regionais, o que coloca a questão do federalismo em outro patamar,

²⁰Segundo Cervo e Bueno (2010, p.469), a política exterior brasileira, nos anos 1990, havia abandonado o conceito de segurança nacional para centrar-se no pacifismo e na persuasão, apostando no multilateralismo. A volta de uma ênfase na defesa nacional, a partir dos anos 2000, culminou no Decreto N° 7496, de 8 de junho 2011, que institui o Plano Estratégico de Fronteiras, visando à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira. Esse plano busca o maior controle da faixa de fronteira através da cooperação com os países vizinhos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 10.05.2012.

ultrapassando os limites dos ajustes políticos para fincar raízes no terreno da economia. (EGLER, 2009, p.226)

Sendo assim, as ações estatais não podem se restringir mais ao Estado nacional centralizado. Faz-se necessária a articulação entre as autoridades nacionais, regionais e locais, assim como com os atores da Sociedade Civil, para a efetividade das ações do Estado sobre os diversos territórios. Essa articulação é identificada na política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.

As fronteiras do Estado-nação são afetadas pelos processos de democratização dos sistemas políticos e da Sociedade Civil e pela globalização político-econômica. Os impactos do processo de globalização sobre as fronteiras são ambíguos, devendo-se identificar e analisar suas implicações sobre cada região. No caso da fronteira brasileiro-uruguaia, a transfronteirização em escala local foi reforçada por esses processos.

1.2. As transformações contemporâneas no conceito de fronteira do Estado-nação

A ligação entre o surgimento do Estado territorial moderno e o estabelecimento das fronteiras é recorrente na bibliografia sobre o tema, sendo relacionada à necessidade do Estado de delimitar o território de seu poder. Nesse sentido, faz-se importante afirmar que as fronteiras são construídas pelo território do Estado-nação. Essa concepção de fronteiras fixas surgiria na Idade Moderna, ligada às necessidades políticas de centralização do poder territorial e ao desenvolvimento de uma economia mercantil na Europa, como contraponto às fronteiras medievais, mais difusas e flexíveis, reflexo da descentralização do poder político no período. Segundo Magnoli (1997, p.31):

A configuração do território implica a produção das fronteiras políticas que o delimitam. Embora a noção de fronteira política – como separação espacial em relação ao Outro – seja, genericamente, muito antiga, o estabelecimento das fronteiras consistiu em processo histórico recente, que acompanhou a formação do Estado contemporâneo.

Raffestin (1986, p.07) afirma que, na Idade Média, a realidade fronteira foi ignorada, pois o Estado do medievo, baseado na relação entre soberano e sujeito mais do que sobre considerações territoriais, não postulava a exigência de uma fronteira fixa. Para o autor, a idéia de fronteira linear emerge com o Estado moderno a partir dos séculos XIV e XV, quando a ligação entre o Estado e os cidadãos torna-se o território, que é objeto de soberania.

Guichonnet e Raffestin (1974, p.12) afirmam que o termo “fronteira” aparece já no fim da Idade Média, entre os séculos XIII e XIV, quando se elabora a noção de Estado moderno. Na Europa, durante esse período, constata-se uma luta contra a desintegração e um esforço para estabelecer os limites de soberania dos Estados. Esse modelo de Estado, como afirma Agnew (2007, p.398)²¹, se difundiu como uma construção cultural inventada, com práticas e símbolos importados por parte dos outros países, primeiramente, a partir da Inglaterra e da França, mais do que como resultado de uma escolha racional ou de uma evolução cultural global. Na medida em que o Estado moderno é difundido, a noção de fronteira linear também emerge em outros países.

Matias (2010, p.40) aponta os processos de concentração e centralização do poder como fundamentais para a formação do Estado moderno, entendendo a concentração como a atribuição ao monarca dos poderes legislativo, jurisdicional e fiscal e o poder de exercer a força; e a centralização como eliminação das ordens jurídicas inferiores. O Absolutismo, entre os séculos XVI e XVIII, representou o auge desse processo de concentração e centralização de poder²², que culminará no Estado

²¹Segundo Agnew (2007, p.403), “the imitation of statehood began at Europe’s margins partly through local initiative but mainly through the stimulation and recognition of the European Great Powers. In one respect Europe’s eastern and southern margins constituted a resource ‘periphery’ for the capitalist ‘core’ of Western Europe, as argued by Immanuel Wallerstein”. Nesse sentido, para a construção das nações se faz importante uma genealogia com que o grupo possa se identificar, usando a autoridade de uma herança cultural comum para estabelecer um passado unificado para essa porção do espaço, além do território como o lugar onde há a reivindicação pela nação (AGNEW, 2007, p.416). Na mesma linha, Schiera (2010, p.425), ao se referir ao filósofo alemão Ernst Wolfgang Boeckenfoerde, afirma que o conceito de Estado não é universal, servindo para indicar e descrever uma forma política surgida na Europa, a partir do século XIII até os fins do século XVIII e início do XIX, se estendendo, posteriormente, a todo mundo civilizado.

²²Deve-se enfatizar que a concentração e a centralização supracitadas não representaram poder ilimitado ao monarca. Segundo Schiera (2010b, p.02), o Absolutismo se constituía em um regime político “constitucional (no sentido de que seu funcionamento está sujeito a limites e regras preestabelecidas),

territorial moderno. No mesmo sentido de Matias, Schiera (2010a, p.426) afirma que a diferenciação do Estado moderno:

consiste, sem dúvida, na progressiva centralização do poder segundo uma instância sempre mais ampla, que termina por compreender o âmbito completo das relações políticas. Deste processo, fundado por sua vez sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição de impessoalidade do comando político, através da evolução do conceito de *officium*, nascem os traços essenciais de uma nova forma de organização política: o Estado moderno. (...) A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais.

Segundo Schiera (2010a, p.430), o Estado moderno passou por muitas transformações, como a passagem de uma esfera de legitimidade para uma de legalidade, com o Estado de direito gerenciado pela burguesia, assim como a posterior constituição de um Estado social, em resposta direta às necessidades substanciais das classes subalternas emergentes. No entanto, conforme Schiera, as características principais do Estado moderno permaneceram: a unicidade do comando, o seu caráter de última decisão, a sua possibilidade de atuação através de um sólido aparato profissional de órgãos executivos e coativos e, principalmente, seu objetivo de fundo de instauração e manutenção da ordem.

Para Reitel (2010, p.291), o surgimento da fronteira como linha de separação entre dois poderes políticos é concomitante à emergência de uma ordem internacional repousando sobre a existência de Estados iguais em direitos, processo que se inicia com a paz de Vestfália, em 1648, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, estabelecendo a soberania territorial dos Estados-nação. O território exprime a solidariedade da nação que habita um espaço, enquanto a fronteira permite delimitar o território como espaço apropriado que é objeto de recursos, devendo ser protegido.

Para Agnew (2005, p.440), a importância da paz de Vestfália reside no mútuo reconhecimento das diferentes soberanias entre as elites dos novos Estados territoriais europeus, o que constituiu um conjunto de centros neutros de poder público frente às guerras religiosas devastadoras. Sendo assim, o surgimento do Estado está

não arbitrário (enquanto a vontade do monarca não é ilimitada) e sobretudo de tradições seculares e profanas”.

relacionado a um conjunto de relações que definem as regras do que se constitui ou não um Estado. Schiera (2010a, p.427) afirma que após as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII, dentre as quais se inclui a Guerra dos Trinta Anos, se estabelecem os novos atributos do Estado – mundaneidade, finalidade e racionalidade – com a formação de um aparelho de gestão do poder, em função de um escopo concreto: a paz interna do país, a eliminação do conflito social e a normalização das relações de força, através do exercício monopolístico do poder por parte do monarca, definido como *souverain*.

Badie (1995, p.29) opõe a concepção de território dos Impérios à dos Estados-nação, sendo que os primeiros seriam baseados na multiplicidade, na flexibilidade e no *limes*²³, enquanto os Estados-nação seriam baseados na unicidade, na fixidez e na fronteira. Para o autor:

A etimologia conduz às mesmas conclusões: a construção da nação é um longo caminho que se inicia já, na história ocidental, com as construções territoriais do fim da Idade Média. Dotando-se de fronteiras, os novos Estados determinaram o recorte crítico das nações, que poderiam ter sido outras e resultar de uma geografia completamente diferente. (BADIE, 1995, p.55)

Para Badie, a demarcação das fronteiras foi de fundamental importância para a determinação das nações, sendo os territórios resultantes de um processo histórico que se inicia no fim da Idade Média. Esse processo culmina no Estado territorial moderno, marcado por um território unificado e por fronteiras lineares.

Ao tratar do Estado-nação, Foucher (2009, p.22), em uma de suas obras, aborda um conceito institucional de fronteira:

As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática.

Em outra definição, Foucher (1991, p.38) define as fronteiras, em um sentido mais amplo, como estruturas espaciais elementares, de forma linear, com uma função de descontinuidade geopolítica e de marcação, de referência, sobre os registros do

²³Badie (1995, p.22) utiliza o termo *limes* para se referir aos limites mais dinâmicos e móveis dos Impérios, baseado nas zonas fronteiriças do Império Romano.

real, do simbólico e do imaginário. O real se refere ao exercício de uma soberania em suas modalidades próprias; o simbólico no sentido do pertencimento a uma comunidade política; e o imaginário se refere à relação com o outro, com si mesmo, com a própria história e com os mitos fundadores. De Ruffray et al (2008, p.03) apontam que as fronteiras integram uma dimensão política - no que se refere à estruturação de uma sociedade, uma dimensão simbólica – que é reconhecida por um conjunto de atores e serve para marcar o espaço – e uma dimensão material, que se inscreve na paisagem.

Para Martin (1992, p.21), “a palavra fronteira é derivada do latim *fronteria* ou ‘frontaria’ que indicava a parte do território situada “in fronte”, isto é, nas margens”. Dessa forma, o autor apresenta uma abordagem semelhante à de Foucher, ao considerar as fronteiras como molduras do Estado-nação, manifestando processos que ocorrem no interior das sociedades.

Raffestin (1986, p.05) define fronteira como um subconjunto dos limites, afirmando que toda a criação é inaugurada por uma partição instauradora de limites espaciais e/ou temporais. Sendo assim, o limite seria portador da diferença, ou a diferença suscitaria o limite. A linha de fronteira exprimiria o limite no qual um Estado pode exercer soberanamente a força coercitiva (RAFFESTIN, 1986, p.06). De forma semelhante, Rumford (2006) estende o conceito de fronteira para toda a sociedade, não sendo um elemento restrito ao Estado-nação, mas sim um fenômeno múltiplo e disperso, no qual participam os indivíduos que estabelecem fronteiras sociais. Raffestin, em outra de suas obras, afirma que:

todo período de crise, toda insurreição, toda revolução se traduzem por modificações mais ou menos fortes nos sistemas de limites. Isso se torna a nova quadriculação na qual se instaura, por bem ou por mal, uma nova territorialidade. Toda mudança de malha implica uma nova estrutura de poder. (RAFFESTIN, 1993, p.170)

Por outro lado, a fronteira também é uma zona de contato entre dois domínios territoriais distintos (RIBEIRO, 2002, p.01). Essa parece ser a abordagem de Machado (1998, p.42), ao relacionar o conceito de fronteira ao lugar para onde o Estado-nação tenderia a se expandir, orientado para fora, diferenciando-o do conceito de limite, que se orientaria para dentro, marcando uma separação. As zonas de fronteira apresentam,

assim, um sentido ambíguo: por um lado são zonas ou regiões, potencialmente, de conflitos; por outro, de trocas entre culturas diferentes. Para Machado (1998, p.43), a fronteira é objeto permanente da preocupação dos Estados no sentido de controle e vinculação concomitantemente.

Aron (1986, p.278), se referindo ao caso da fronteira franco-alemã, região apaziguada que já foi palco de inúmeros conflitos, afirma que as características fronteiriças dependem das relações entre os países limítrofes:

A estabilidade das fronteiras só em grau muito pequeno depende de dados físicos ou estratégicos: ela é função do relacionamento entre as coletividades que separa. Quando está em conformidade com o princípio de legitimidade da época, não dá oportunidade para conflitos; neste sentido, a melhor fronteira é a que os países limítrofes consideram equitativa, seja boa ou má do ponto de vista militar. Além disto, as fronteiras mudam de significado conforme a tecnologia bélica e a configuração de alianças.

Foucher (1991, p.39) também aponta a articulação entre essas duas escalas geográficas. Para o autor, as fronteiras são os invólucros contínuos de um conjunto espacial, de um Estado, que alcançou suficiente coesão política interna e homogeneidade econômica. Ao mesmo tempo, são elementos de separação-contato, de diferenciação de relações de contigüidade com outros sistemas políticos, que não são forçosamente da mesma natureza nem do mesmo grau de elaboração.

Guichonnet e Raffestin (1974, p.49) apontam três funções principais das fronteiras: legal, fiscal e de controle. A função legal se refere à demarcação de um conjunto de instituições jurídicas e de normas que regem a existência e a atividade de uma sociedade política. A fiscal se refere aos esforços para defender o mercado nacional, aplicando taxas sobre os produtos estrangeiros. Já a função de controle se constitui no monitoramento dos homens e dos bens que atravessam a fronteira. Para os autores, ocorria uma desfuncionalização das fronteiras internas à Europa durante a década de 1970, marcada pelo reconhecimento implícito de que a soberania nacional não tinha mais um caráter absoluto (GUICHONNET, RAFFESTIN; 1974; p.53).

Sendo assim, ao mesmo tempo em que é um fator de separação, se apresentando como um obstáculo fixo, de um ponto de vista idealista a fronteira pode ser um fator de integração, na medida em que se constitui como uma zona de

interpenetração mútua e constante manipulação de estruturas sociopolíticas e culturais distintas. Para Sohn, Reitel e Walther (2009, p.925):

Of course, the border is still a significant boundary from a political point of view, but, owing to its high porosity, it increasingly exercises a mediating and contact role between two cultural systems. In this sense, it acts as an element of comparison with the otherness which is likely to provoke stimulation and creativity. The border interface henceforth constitutes a privileged space of interactions between the protagonists on one side or the other of the political and territorial discontinuities.

As fronteiras são objetos geográficos sob tensão, dirigidas por uma dupla dinâmica antagônica de fechamento e delimitação de um lado, de abertura e interação de outro (DATAR, 2011), constituindo um processo constante de *debordering/rebordering*. Courlet (1996, p.12) define a fronteira como um “corte”, mas ao mesmo tempo como “costura” entre os Estados-nação, cumprindo esses dois papéis. O autor cita a concepção de Raffestin (1986), para quem a fronteira age como um comutador que se acende ou se apaga, permite ou proíbe. Assim, com a globalização não ocorre o fim das fronteiras, mas sim uma mudança em suas funções em alguns territórios. Na Europa, as construções institucionais interregionais, que se sobrepõem aos Estados-nação, participam desse processo de transformação nas fronteiras internas (DATAR, 2011).

A maior intensidade das interações entre alguns países está reforçando essa concepção de fronteira como zona de comunicação e troca (RIBEIRO, 2002, p.05), transformação que ocorre de maneira mais rápida nos países da União Européia²⁴ e, em menor ritmo, nos do MERCOSUL²⁵. Segundo Reitel (2010, p.295), em uma visão um pouco idealista da atualidade, as fronteiras são, atualmente, largamente abertas, tendo conhecido um processo de desmaterialização e de desfuncionalização, com as

²⁴ Agnew (2007, p.413), ao tratar do nacionalismo e das fronteiras na Grécia em suas relações com a Macedônia, afirma: “for one thing, Greece is now part of the supranational European Union which increasingly has come to superintend many of the regulatory activities once monopolized by the government in Athens. For another, the Greek economy is ever more tied into the global economy through its reliance in tourism, shipping, and financial services. These are undoubtedly powerful trends that portend diminished material pressures for the imposition of rigid national borders”.

²⁵ Podemos relacionar essas diferenças entre MERCOSUL e União Européia ao pouco aprofundamento do processo de integração regional do primeiro, ainda marcado pela intergovernabilidade, orientada por critérios políticos e pelos interesses individuais de seus membros (MATIAS, 2010, p.371). A criação de instituições supranacionais, como ocorre na União Européia, leva a uma limitação da soberania dos Estados, intensificando ainda mais a comunicação e as trocas internas ao bloco.

funções de afirmação e regulação não sendo mais exercidas exclusivamente pelas fronteiras entre Estados limítrofes. Machado (2005, p.250), nesse sentido, afirma que:

o poder organizador e regulador dos limites interestatais ou, mais concretamente, o poder organizador e regulador dos Estados nacionais está sendo solapado, desde dentro e desde fora de cada Estado, pelo aumento de intensidade e complexidade dos intercâmbios não-estatais. Indivíduos, comunidades, corporações, organizações, redes de solidariedade, redes de informação, baseados nos interesses mais diversos, constituem hoje uma teia em escala planetária difícil de ser manipulada ou mesmo controlada por cada Estado, por mais poderoso que seja.

Dessa forma, para Machado, as interações que tornam alguns limites nacionais mais porosos, não se restringem ao plano econômico, incluindo também o intercâmbio de símbolos e imagens. Egler (2011, p.222), em uma explanação mais ligada à geoeconomia, atribui esse processo às ações das firmas transnacionais:

a noção de limites, como uma linha divisória entre os territórios e mercados nacionais, devido à fluidez dos circuitos internacionais de bens e capitais, perdeu boa parte de seu poder explicativo, na medida em que os instrumentos clássicos de atuação do Estado-nação perdem seu poder de estabelecer fronteiras, em função do poder que dispõem as firmas transnacionais para delimitar, através de mecanismos econômicos, suas respectivas áreas de influência.

Para Bentancor (1998, p. 77), as fronteiras, nos processos de integração como o MERCOSUL e a União Européia, se encontram nessa dualidade, visto que vivem das diferenças e a integração busca eliminá-las. Dessa forma, a história das fronteiras está ligada às diferenças cambiais, dos custos de produção e aos processos de desenvolvimento industrial das respectivas macroeconomias, o que tenderia a se uniformizar a partir da formação de blocos regionais. No caso do MERCOSUL, o processo de integração ainda se encontra em um estágio embrionário, se constituindo como uma união aduaneira ainda imperfeita, não ocorrendo uma uniformização dessas dualidades tão intensa como na União Européia. Reitel (2007, p.169) analisa o processo de transformação do “efeito barreira” nas aglomerações urbanas fronteiriças da União Européia:

The dismantling of European borders leads to the breakdown of this organization. The restraining function of the border is blurred, and the inhabitants of the whole urban area can now be considered as potential consumers. The border is not a barrier anymore and it can not underline national identity. Border-cities react by using the changes in a positive way. They reinforce their centrality, carrying out a strong urban planning policy.

Contudo, pode-se afirmar que esse modelo europeu de flexibilização das fronteiras internas, baseado na cooperação, não se refere, de forma igual, a todas as regiões do mundo (FOUCHER, 1991, p.46). Na verdade, deve-se relativizar esse modelo, analisado por Newman (2006b, p.146):

It focuses on the mechanics of the border opening process, the notion of transboundary cooperation as a precursor to, and as indicative of the transition from war to peace. The border is transformed from a barrier, through which the other side is invisible, to a place where reconciliation cooperation and coexistence take place. The EU actively promoted the implementation of transboundary activity regions, straddling both sides of political and state boundaries, bringing about transboundary economic interdependency and strengthening the process of mutual social and cultural awareness within cross-border regions and zones of transition.

Nesse sentido, Foucher (2009, p.09), se colocando contrário à idéia de que estaria ocorrendo uma flexibilização das fronteiras em escala global, afirma que “nunca se negociou, delimitou, demarcou, caracterizou, equipou, vigiou e se patrulhou tanto”, ocorrendo uma produção contínua de fronteiras políticas nos últimos dois decênios. Para Foucher (2009, p.20), o desenvolvimento dos fluxos migratórios, como efeito da globalização que coloca em contato fontes demoeconômicas de níveis de vida muito diferentes, coloca o viés da segurança como um fator essencial da volta de políticas fronteiriças. O autor contrapõe a relativa supressão das barreiras internas à União Européia aos Estados ligados a uma concepção clássica do relacionamento com o território político, sendo a fronteira mais equipada quanto mais recente for o Estado, por falta de coesão interna ou conflitos territoriais com os Estados vizinhos (FOUCHER, 2009, p.25).

Newman (2006a, p.181) afirma que o impacto da globalização nas fronteiras é diferente em cada lugar: em alguns, ela resulta na abertura das fronteiras e na criação de zonas fronteiriças de transição, enquanto em outros se mantém uma fronteira com mútuas suspeitas, desconfianças um do outro e um desejo de manter a exclusividade do grupo ou da nacionalidade no lugar. Para o autor, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, os governos começam a rever suas políticas de abertura das fronteiras, enquanto o discurso de securitização se torna proeminente, com políticas de fechamento das fronteiras com a percepção de ameaças à segurança. Para Newman (2006, p.182), enquanto a abertura das fronteiras se refere à globalização da economia

e da informação, o fundamentalismo e a militância globalizados são os responsáveis pelo processo inverso. Assim, o fechamento e a abertura das fronteiras seriam resultados das relações de poder e dos interesses das elites políticas e econômicas, constituindo um processo de *debordering/rebordering* conforme seus interesses. Quando os discursos da abertura e do fechamento das fronteiras entram em colisão, a maior securitização dessas áreas prevalece, como no caso da fronteira entre Estados Unidos e México, marcada pela abertura promovida pelo NAFTA, durante os anos 1990, e o fechamento após os atentados de 11 de setembro de 2001. Segundo Newman (2006b, p.149):

Much of the border-related research has focused on the process through which borders are opening and becoming more flexible and permeable. But the events of 9/11 have brought a new paradigm change in the study of borders, refocusing attention on the process through which borders can be more rigidly controlled, closing rather than opening, in some cases almost being sealed.

Para Manero (2007), ao mesmo tempo em que a globalização, como processo e ideologia, desafia a idéia de fronteiras, as fronteiras nacionais continuam emergindo como elementos fundamentais. Esse fenômeno contraditório é marcado por uma política dos Estados Unidos, em escala global, que busca desagregar qualquer princípio de soberania territorial em prol de uma universalização das questões de segurança, em nome da liberdade política e comercial, concomitantemente às respostas Estado-cêntricas para os eventos de 11 de setembro de 2001, na guerra contra o terrorismo. Além disso, o neoliberalismo, difundido pelos Estados Unidos, resultou no pouco controle estatal das regiões de fronteira, ameaçando a segurança de alguns Estados-nação por atores transnacionais que desenvolvem atividades ilegais.

Dessa maneira, no cenário atual de globalização, as funções de *algumas fronteiras* passam por transformações a partir de novos usos políticos e econômicos do território, além da emergência de novos atores territoriais, ocorrendo a passagem de um conceito de *fronteira-separação* para um conceito de *fronteira-cooperação* (RÜCKERT, 2004, p.283), fenômeno que vem ocorrendo principalmente nas fronteiras internas à União Européia²⁶. Não ocorre o abandono da preocupação com a questão

²⁶Nesse sentido de *fronteira-articulação*, o Acordo de Schengen, assinado em 1997, prevê a livre circulação de pessoas entre os países signatários, o que não inclui todos os países da União Européia. Os programas de cooperação transfronteiriça, como o INTERREG, também contribuem para uma visão

da segurança nacional, mas acontece que a noção de segurança passa a ser tratada num enfoque positivo e não conflitual (DIETZ, 2008, p.18). Esse cenário permite ações territoriais que não se limitam ao território restrito de soberania de um Estado-nação, formando-se espaços de ação estatal que incluem mais de um território, como ocorre na fronteira brasileiro-uruguaia.

Para Machado (1998, p.43), a contemporânea mutação de perspectiva do conceito de fronteira reside no fato de cada lugar querer estender sua influência e reforçar sua centralidade além dos limites internacionais e sobre as regiões de fronteira. A criação de zonas francas se enquadra nesse contexto em que o conceito de lei territorial também está sendo revisto, com a crescente manipulação dos limites do território onde os regulamentos internos do país são relaxados e modificados.

Assim, com as modificações oriundas dos cenários contemporâneos, algumas fronteiras passam a ter uma função mais permeável e articulante, resultado da adoção de uma estratégia comercial com uma função facilitadora do transporte e do comércio (RÜCKERT, 2004, p.282). A transformação do conceito de *fronteira-separação* para *fronteira-cooperação* como diretriz brasileira para a ação diplomática na América Latina, proposta, ainda na década de 1990, por Celso Lafer²⁷ (RÜCKERT, 2004, p.283;

de *fronteira-articulação* no espaço interno à União Européia. Com relação às fronteiras externas à União Européia, a Agência Européia para Gestão de Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados Membros da União Européia (FRONTEX) é responsável pela segurança e controle, assim como pelo impedimento da entrada de imigrantes dos países em desenvolvimento, sendo suas ações muito mais próximas ao conceito de *fronteira-separação*. Segundo Newman (2006b, p.146), "the EU is faced with its own border dilemmas, at one and the same time opening its own internal borders and encouraging freedom of movement, while creating a new external Schengen border with those countries which are, as yet, excluded from the club".

Sendo assim, a flexibilização das fronteiras se dá muito mais no espaço interno à União Européia, havendo uma intensificação da fiscalização e do controle externo às fronteiras do bloco. No dia 07.06.2012, o jornal francês Le Monde anunciava a liberação para o restabelecimento das fronteiras internas à União Européia por seis meses, com possibilidade de prorrogação para 24 meses, devido à entrada de imigrantes clandestinos (LE MONDE, 2012). Esse fato reforça a visão de fronteiras na atualidade como um processo de *debordering/rebordering*, com uma tendência atual de estabelecimento de uma *fronteira-separação* no espaço interno à União Européia devido à crise do bloco.

²⁷A partir dos anos 2000, esse paradigma idealista das relações exteriores do Brasil na América do Sul, que enfatiza a importância da cooperação com os países da região, se combina com a revitalização de uma política brasileira de segurança nacional, culminando no Plano Estratégico de Fronteiras brasileiro, em 2011. Há uma conciliação entre cooperação com os países vizinhos e securitização, abordadas no referido plano. Assim, a política externa brasileira adota um maior pragmatismo em suas relações, em contraste com o idealismo prevaente na década de 1990. O crescimento da importância da segurança das fronteiras não é resultado de uma volta ao desenvolvimentismo, mas sim das críticas ao modelo liberal na política exterior do Brasil.

MATIAS, 2010, p.522), é um dos aspectos mais significativos do cenário geopolítico na região, sendo aprofundada com uma maior aproximação do Brasil em relação a alguns de seus vizinhos para se contrapor à hegemonia dos Estados Unidos na América do Sul.

Faz-se importante afirmar que a concepção de *fronteira-cooperação* na América Latina foi originada no período de abertura comercial e dos processos de integração regional após um período de modelo econômico protecionista de substituição de importações e desenvolvimentismo, no qual predominava uma política de maior rigidez das fronteiras. A crise atual do modelo liberal na região pode significar maiores controle e fiscalização nas regiões de fronteira, reforçando a importância da segurança nacional e uma relativa retomada do realismo geopolítico.

As ações de cooperação binacionais se enquadram nesse contexto de integração fronteiriça, favorecendo a transfronteirização. Segundo Ribeiro (2002, p.05):

De um lado, a tendência atual de relaxamento tanto das barreiras fiscais impostas ao comércio internacional como do controle sobre o fluxo de pessoas, sobretudo nos países engajados na formação de blocos econômicos regionais, está provocando uma valorização crescente da cooperação *transfronteiriça* como forma de adaptação dos atores nacionais e subnacionais à transnacionalização da economia.

Segundo Guibert e Ligrone (2006), transfronteirização se refere a um conjunto de processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos e/ou sócio-culturais. Esse conceito se caracteriza quando os habitantes de ambos os lados transcendem a fronteira e a incorporam em suas estratégias de vida através de múltiplas modalidades. Para Reitel e Zander (2012), as relações transfronteiriças se estabelecem entre unidades espaciais pertencentes a duas regiões contíguas, separadas por um limite de Estado. O adjetivo transfronteiriço se refere, assim, a todo movimento, toda relação através de um limite político entre dois Estados. O papel integrador das cidades se apresenta com importância fundamental nas regiões de fronteiras apaziguadas e relativamente abertas, como o caso da fronteira entre Brasil e Uruguai.

Para De Ruffray et al (2008, p.04), o adjetivo transfronteiriço traduz o cruzamento, a passagem, a transgressão e se aplica a todo movimento, toda relação através de um limite político entre dois Estados. O conceito de região transfronteiriça

teria se generalizado a partir do fim dos anos 1960 e durante os anos 1970, refletindo as mutações fortes pelas quais passam as fronteiras, que têm se reforçado como lugares de interface e de troca.

Segundo Perkmann (2003, p.157), as regiões transfronteiriças podem ser definidas como unidades territoriais delimitadas, com autoridades locais participando de processos de cooperação transfronteiriça. Essas regiões são o resultado de um processo de construção social, devendo ser entendidas como unidades socioterritoriais equipadas com um certo grau de capacidade estratégica na base de arranjos organizacionais. A fronteira entre Brasil e Uruguai se apresenta com uma institucionalização cada vez maior, intensificada pela entrada em vigor da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, em 2002.

Para Jessop (2004, p.26), a construção de regiões transfronteiriças se relaciona com os processos de reescalonamento econômico, político e social que se dão a partir do início da década de 1980, que contribuem para uma relativização da escala, com a perda de coerência entre economia nacional, Estado nacional e sociedade nacional que havia caracterizado o pós-guerra, durante o período *fordista-keynesiano-wilsoniano*. Para o autor (JESSOP, 2004, p.32), as regiões transfronteiriças proliferaram seguindo o declive do protecionismo, o auge do neoliberalismo, o fim da Segunda Guerra Fria e os compromissos políticos para a integração regional, embora a formação dessas regiões já ocorresse anteriormente. Para o presente trabalho, as crises do modelo liberal e dos processos de integração regional atuais colocam em questão a proliferação dessas regiões. No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, faz-se importante afirmar que a transfronteirização é anterior ao processo recente de intensificação da formação de regiões transfronteiriças institucionalizadas citado por Jessop, que se refere a algumas regiões da União Européia.

Podemos exemplificar os processos supracitados através de uma análise das características transfronteiriças do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Esse estado da federação se caracteriza por ser um *território de internacionalização segmentada do espaço nacional* (RÜCKERT, 2004), conceito ligado à concepção de que a integração competitiva do território brasileiro acentua as desigualdades regionais. Dessa forma, a macro região centro-sul do país tenderia a se diferenciar ainda mais do conjunto da

federação por compor o núcleo geoeconômico do MERCOSUL, que intensificou os fluxos entre os países do Cone Sul.

Rückert aborda-o, assim, como território que passa a adquirir funções de *território-elo* do processo de transnacionalização dos espaços dos Estados-Nacionais (2004, p. 281). O Rio Grande do Sul é conceituado como estado de região fronteira, por sua localização junto a duas fronteiras internacionais, possuindo um processo mais intenso de internacionalização em relação a outras unidades da federação. Esse cenário possibilita políticas territoriais fronteiriças envolvendo atores dos países envolvidos nessa internacionalização – Argentina e Uruguai - que visem ao desenvolvimento socioeconômico das regiões de fronteira abrangidas pelo estado do Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO 2: O CONCEITO DE TERRITÓRIO E AS POLÍTICAS TERRITORIAIS

Neste capítulo, aborda-se as transformações no conceito de território e as mudanças nas políticas territoriais contemporâneas. Assim, a multidimensionalidade do poder territorial, resultante dos processos citados no Capítulo 1, origina transformações no conceito de políticas territoriais que, com o fim do período fordista-*keynesiano*, deixam de ser autárquicas, centradas no Estado nacional, para se articularem com as esferas políticas supranacionais, regionais e locais, assim como com os atores territoriais do Mercado e da Sociedade Civil, com o predomínio do Novo Regionalismo difundido pela União Européia. Ocorre, dessa maneira, uma transição de um conceito de política territorial de “cima para baixo” para uma política de desenvolvimento endógeno. Esse paradigma é amplamente utilizado nas políticas regionais européias, de origem supranacional. No caso do MERCOSUL, inexistente uma política regional supranacional, o que reforça as tratativas bilaterais para o desenvolvimento de políticas territoriais para as regiões de fronteira.

2.1. As críticas à perspectiva do poder unidimensional no conceito de território

Os processos de democratização social e de globalização político-econômica se relacionam às críticas ao conceito de território a partir do poder unidimensional do Estado. Faz-se importante enfatizar que, dentre os múltiplos territórios contemporâneos, a territorialidade estatal ainda se faz fundamental. Para Matias (2010, p.460), “vivemos uma era de transição em que os Estados continuam sendo os principais atores mundiais, mas alguns elementos de um novo paradigma de organização da humanidade cada dia ganham mais importância e se fazem notar”. Nesse novo paradigma, passam a ser consideradas novas instâncias de poder abaixo e acima do Estado-nação.

O poder unidimensional do Estado tem sua origem no processo de formação do Estado-nação, responsável pela concentração do poder político. Levi (2010, p.799) afirma que o Estado nacional gerou o nacionalismo, na medida em que suas estruturas

de poder, burocráticas e centralizadoras, possibilitaram o processo político de fusão entre Estado e nação, agregando, no mesmo território, língua, cultura e tradições. O território seria, portanto, o espaço de exercício do poder político do Estado.

Hobsbawm (2008, p.32), ao analisar o processo de formação dos Estados-nação, afirma que a equação *Estado = nação = povo* vinculou a nação ao território no século XIX. Nesse sentido, surgia uma série de Estados territoriais que seriam uma consequência da autodeterminação popular, segundo o pensamento liberal-burguês da época. O nacionalismo era ajustado à questão do progresso, ou seja, o Estado-nação era visto como uma etapa na evolução social que expandiria a escala de unidades sociais humanas (HOBSBAWM, 2008, p.44). A idéia era de que as nações menores só teriam a ganhar fundindo-se com as nações maiores. Assim, para Hobsbawm, a nação é um fenômeno recente, uma função do Estado territorial moderno, sendo os Estados, a partir da ascensão da burguesia, os responsáveis pela formação das nações (HOBSBAWM, 2008, p.19).

Também foi fundamental para esse processo a Revolução Industrial, conforme afirma Rossolillo (2010, p.798), que define nação como “ideologia do Estado burocrático centralizado”:

A evolução do sistema de produção, provocada pela Revolução Industrial, criou mercados de dimensões nacionais, ampliou conseqüentemente os horizontes da vida cotidiana de camadas cada vez mais amplas da população e ligou ao Estado um conjunto de comportamentos econômicos, políticos, administrativos, jurídicos que, na fase anterior, eram totalmente independentes.

Sendo assim, critérios como etnicidade, língua ou história comum não eram decisivos para a formação liberal das nações (HOBSBAWM, 2008, p.45). Na verdade, para Hobsbawm, nenhum critério é satisfatório para a definição de uma nação, sendo sempre possível descobrir exceções. Critérios subjetivos, como “consciência nacional”, seriam tautológicos, fornecendo apenas um guia a *posteriori* sobre o que é uma nação (HOBSBAWM, 2008, p.17). Hobsbawm se contrapõe, dessa forma, tanto ao conceito “voluntarístico” de nação, baseado em um “querer viver coletivamente”, inspirado em sentimentos históricos de “consciência nacional”; quanto ao conceito “naturalístico” de

nação, surgido na Alemanha e inspirado em uma suposta hierarquia das raças humanas, em cuja extremidade mais alta estariam os povos germânicos (BONAVIDES, 1998, p.84).

Bonavides (1998) aponta quatro diferentes estágios nos quais se desenvolve a teoria do território: território-patrimônio, território-objeto, território-espço e território-competência. O território-patrimônio, de grande voga na Idade Média, tomava o poder do Estado sobre o território da mesma natureza do direito do proprietário sobre o imóvel, resultando em uma confusão entre direito público e direito privado. A teoria do território-objeto toma o território como coisa, mas não do ponto de vista patrimonial, mas sim do ponto de vista do direito público. Fala-se de um direito do Estado sobre o território e por esse se entende principalmente as terras, numa noção de evidente estreiteza (BONAVIDES, 1998, p.100). A teoria do território-espço envolve o poder sobre as pessoas do território e não o poder sobre coisas, impondo limites materiais à ação efetiva do Estado, com o território sendo tomado como zona geográfica que serve para designar e circunscrever a população. Já o território-competência, é obra dos juristas austríacos da Escola de Viena, que passaram a ver no território simplesmente um elemento determinante da validade da norma.

Por essa tipologia, pode-se constatar a despersonalização do poder surgida no Estado territorial moderno, diferenciando o direito público do direito privado, ao mesmo tempo em que se desenvolve a soberania do Estado sobre o território. Segundo Bonavides (1998, p.106), o Estado moderno resume o processo de despersonalização do poder, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de um poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.

Durante os séculos XIX e XX, a concepção de poder unidimensional do Estado-nação, que na Geografia se materializou na teoria de Friedrich Ratzel, forneceu as bases para uma "Geografia do Estado", no caso, do Estado territorial moderno. A perspectiva citada relacionava o conceito de território à área de jurisdição do Estado, baseada em uma inseparabilidade entre Estado-nação-território. Esse conceito de território passa por constantes questionamentos relacionados a uma crise de

identidade nacional e de soberania do Estado-nação em seu período atual. Hobsbawm, no início dos anos 1990, relacionava esses dois processos:

Como podemos esperar, o nacionalismo, hoje, reflete algo como a crise do programa e da ideologia leninista-wilsoniana que é devida ao seu fracasso político e à forte redução da relevância da “nação” e do “Estado-nação” para a estrutura política e econômica do planeta. O nacionalismo, qualquer que seja a emoção poderosa de fazer parte de uma “comunidade imaginada”, nada é sem a criação de Estados-nações, e um mundo de tais Estados, adequando-se aos atuais critérios de nacionalidade étnico-lingüísticos, não é, hoje em dia, uma probabilidade viável. (HOBBSAWM, 2008, p.210)

Hobsbawm, com um enfoque baseado no materialismo histórico, apresenta considerações importantes sobre o processo de enfraquecimento de uma “economia nacional” confinada territorialmente e o surgimento de federações ou associações maiores que o Estado-nação, como a União Européia, afetando a ideologia do nacionalismo e levando ao enfraquecimento desses Estados-nação. Por outro lado, devemos considerar movimentos nacionalistas contemporâneos que vão de encontro à idéia *globalizante*, assim como ações estatais que ainda buscam exercer um controle sobre os fluxos globais.

Agnew (2005) afirma que a soberania baseada na exclusividade do poder estatal sobre o território reflete o conceito surgido com a paz de Vestfália e desenvolvido com o Iluminismo e os ideais do Romantismo de poder popular e patriotismo. Muitos governos continuam agindo segundo essa idéia clássica de soberania, mas essa concepção padrão é um guia pobre para a análise política no período de globalização (AGNEW, 2005, p.456). Assim, o autor estabelece uma tipologia baseada em combinações de graus de autoridade do Estado central e territorialidade consolidada ou aberta. Agnew (2005, p.445) define os regimes de soberania Clássico (Estado forte e territorialidade consolidada), cujo maior exemplo seria a China; Globalista (Estado forte e territorialidade aberta); Integrativo (Estado fraco e territorialidade consolidada), exemplificado pela União Européia; e Imperialista (Estado fraco e territorialidade aberta), para os modos como os governos exercem sua soberania em face à globalização. Dessa forma, a soberania baseada no sistema *vestfaliano* seria apenas

mais um dos modelos de ação do Estado na atualidade, sendo a China sua principal representante.

Badie (1995), ao abordar a crise do Estado-nação a partir do surgimento de redes de relações desterritorializadas, dos fluxos transnacionais e da volta dos particularismos internos que afetam a lealdade dos indivíduos ao território, afirma que:

O sentimento nacional distingue-se cada vez mais das estruturas políticas, as formas de identificação que organizam a sociedade são, um pouco por toda a parte, mais autônomas que as instituições estatais. De facto (sic), para lá desta constatação, é a própria hipótese do Estado nacional que é desafiada. Esta fusão, outrora organizada, entre o Estado e a comunidade política que era suposto ele reger resiste cada vez mais à universalização e àquilo a que alguns chamam o pós-modernismo. Realização funcional, por um pequeno clube muito fechado de potências européias, que vivem da herança vestefaliana, o Estado-Nação tem a maior dificuldade em resistir à desmultiplicação e à transnacionalização das solidariedades e das identificações, em fazer admitir a coerência e a autonomia do seu território e portanto em garantir, como fazia no passado, a integração e a sobrevivência da sociedade. (BADIE, 1995, p.247)

Defendemos que o processo de transnacionalização citado por Badie não representa o “fim dos territórios”, mas convive com a territorialidade do Estado-nação, o que exige a adequação dos Estados a esses novos processos globais, com a repartição de algumas das funções do Estado entre instituições internacionais, transnacionais ou supranacionais (MATIAS, 2010, p.440). Concordamos com Raffestin quando afirma que:

Na Geografia Política clássica, o Estado é o ator privilegiado. É o nível superior. Na realidade, do indivíduo às formas mais elaboradas de organização há toda uma escala de atores. (...) E se é verdade que a maior de todas as organizações é o Estado, ele não é única (RAFFESTIN, 1993, p.39).

Pensamos que não é possível restringir o processo de relativa perda de importância da territorialidade nacional apenas à crise do Estado-nação. Deve ser levada em conta, também, uma maior complexidade da sociedade contemporânea com o processo de globalização, possibilitando a formação de múltiplas territorialidades a partir do desenvolvimento dos territórios-rede abordados por Haesbaert (2009). É importante enfatizarmos que a territorialidade nacional não foi substituída, mas convive,

atualmente, com diversas escalas de territorialidades, acima e abaixo do Estado-nação, resultando em uma soberania compartilhada (MATIAS, 2010, p.441).

Badie (1995, p.298), ao se referir à crise do território do Estado-nação, afirma que:

A ordem territorial é vítima, tanto da modernidade, da mobilização crescente dos indivíduos, dos progressos da comunicação, quanto do regresso em força do particularismo, do confessionalismo ou do etnicismo. Os processos que surgem acusam o princípio da territorialidade, tanto pelas divisões que ele cria quanto pelas reconciliações que ele suscita.

A territorialidade atingida é a do Estado-nação, que é obrigada a conviver com outras diversas territorialidades. A partir dessas considerações, aponta-se que a unidimensionalidade do poder do Estado, da Geografia Política clássica, está dando lugar à multidimensionalidade do poder atual, os múltiplos territórios e as múltiplas territorialidades (RÜCKERT, 2010, p.04), dentre os quais a territorialidade e o poder do Estado ainda se fazem fundamentais²⁸. Segundo Becker (1983, p.02), a concepção unidimensional do Estado prejudicou a análise científica pelo menos de duas formas:

a) só se dispõe de um nível de análise espacial, aquele delimitado pelas fronteiras políticas dos Estados, i.e., a escala de análise dada pelo Estado e a hierarquia dos níveis é a dos níveis criados pelo Estado para organizar, controlar e gerir o espaço; b) nega-se a existência de conflitos, a não ser entre dois Estados através da guerra, não se reconhecendo conflitos nem contradições no interior do Estado.

Na Geografia, diversos autores contribuíram para essa transformação no entendimento do conceito de território. Raffestin (1993, p.22), ao criticar a abordagem unidimensional do conceito de território na Geografia Política por não abarcar a totalidade das manifestações políticas, procura estender o fato político a toda sociedade a partir de uma concepção de relações de poder multidimensionais. Para ele, só a análise relacional poderia ultrapassar a dicotomia entre concebido e vivido,

²⁸Nesse sentido, Rosière (2007, p.283) aponta como atores da geopolítica todas as entidades que elaboram representações territoriais e práticas do espaço, que exprimem essas representações e agem sobre o espaço, estruturando redes e territórios. Rosière diferencia os atores clássicos da geopolítica (Estado, exército e Igreja) dos novos atores territoriais, sofrendo sua concorrência: os da sociedade civil (partidos políticos, ONGs, guerrilhas), da economia (empresas transnacionais, mercado financeiro), da mídia e o povo, no sentido de agrupamentos humanos identificados e organizados.

pois a “Geografia do Estado” havia sido um fator de ordem ao privilegiar o concebido. Sendo assim, para o autor, a compreensão da “Geografia do Estado” apagou os conflitos espaciais que se dão a partir de qualquer organização dotada de poder político (RAFFESTIN, 1993, p.28). Raffestin (1993, p.153), dessa forma, afirma que todos nós elaboramos estratégias de produção de territórios, que se chocam com outras em diversas relações de poder, enfatizando a multidimensionalidade territorial.

De forma semelhante, no artigo “*Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade (2008)*”, Haesbaert realiza uma crítica à noção de desterritorialização contemporânea, que seria incapaz de reconhecer o caráter imanente da multiterritorialização na vida dos indivíduos e dos grupos sociais. O autor se baseia em uma crítica ao conceito de território unidimensional do Estado-nação, abordando as múltiplas relações de poder que perpassam o espaço social, com uma clara influência de Michel Foucault. Para Haesbaert, o território e a territorialização deveriam ser trabalhados na multiplicidade de suas manifestações, ou seja, a partir das múltiplas relações de poder.

Di Méo e Buléon procuram conciliar as esferas material e simbólica abordando um princípio interacionista, ligado às lógicas de ação e estratégias dos atores, também baseados em uma concepção de poder multidimensional (2005, p.36). Ao tratar do conceito de “território”, Di Méo e Buléon reforçam a necessidade de se levar em conta a dinâmica essencial de fragmentação dos espaços sociais para entendê-lo, ao abordar a identificação e apropriação dos agentes em relação à determinada parcela do espaço (2005, p.77). Os territórios são, assim, vividos e produzidos pelos atores que, a partir de uma esfera material comum, formulam uma simbologia para dar conta desses. Os autores procuram, dessa forma, romper com o conceito de território estritamente político, ou o território do Estado-nação abordado pela Geografia Política clássica, que para Di Méo e Buléon, levaria em conta apenas um aspecto do conceito, ignorando as práticas individuais, os caminhos e itinerários pessoais no campo simbólico.

Pode-se dizer que a teoria de Michel Foucault sobre as relações de poder a partir de inumeráveis pontos se constituiu como a principal influência para os autores que utilizaram uma concepção multidimensional de poder para romper com a noção de território da Geografia Política clássica. Sendo assim, Raffestin (1993, p.53) adota o

conceito de relações de poder utilizado por Foucault a partir das seguintes características:

1. O poder não se adquire: é exercido a partir de inumeráveis pontos;
2. As relações de poder não estão em posição de exterioridade no que diz respeito a outros tipos de relações (econômicas, sociais, etc.), mas são imanentes a ela;
3. O poder (também) vem de baixo; não há uma oposição binária e global entre dominador e dominados.

Dessa forma, na concepção de Raffestin, as relações de poder trariam para o campo da política as outras esferas da sociedade (econômicas, sociais, etc.). Além disso, a concepção de poder como também proveniente de baixo desfaz a relação entre o conceito de poder e o de violência, podendo haver um consentimento em torno da relação de poder em questão. Essa concepção de poder aproxima o conceito de uma espécie de “campo de forças”, no qual o dominado nem sempre está em oposição ao dominador.

Raffestin, Di Méo e Buléon, além de Haesbaert, em suas conceituações de território, adotaram a mesma concepção em suas abordagens críticas à unidimensionalidade do poder territorial: a conciliação entre as esferas material e das representações de diferentes formas. Dessa maneira, faz-se importante abordar esses diferentes entendimentos do conceito de território.

2.2. As diferentes perspectivas do conceito de território

Raffestin apresenta, em seu *“Por uma geografia do poder”*, uma visão do território como um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder (1993, p.144). Essas relações pressupõem estratégias dos diferentes atores para atingirem seus fins. Sendo assim, não haveria possibilidade de ruptura entre espaço e representação, pois o espaço só existiria em função dos objetivos intencionais do ator (RAFFESTIN, 1993, p.147). Esses objetivos intencionais pressupõem a representação do espaço para a execução de uma ação. A separação entre o econômico, o político e o cultural dá lugar a uma perspectiva que concebe a ação (prática) dotada de uma intenção (imaterial) sobre o espaço (material), produzindo territórios.

Em seu artigo publicado “*Uma concepção de território, territorialidade e paisagem* (2010)”, Raffestin trata do território produzido historicamente, ligado a uma realidade diacrônica construída ininterruptamente/continuamente, e que, de maneira sincrônica, são produzidas imagens para descobrir esse território material (RAFFESTIN, 2010, p.16). Sendo assim, ocorreria uma relação dialética entre as imagens produzidas a partir do território material e o descobrimento desse a partir das imagens. Para Raffestin, a própria produção do território se daria a partir de uma conciliação entre as esferas material e simbólica, pois para o autor, o âmbito político abarcaria os dois planos citados. Conforme citado anteriormente, esse processo ocorreria a partir de uma ação (política) dotada de objetivos intencionais, capaz de unir espaço e representação na análise do autor.

Adotando uma perspectiva “relacional” similar a de Raffestin, Sack (1986, p.19) define territorialidade como a “tentativa de um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar, ou controlar pessoas, fenômenos e relações, delimitando e reivindicando controle sobre uma área geográfica”. Essa área é definida como território. A territorialidade, assim, pressupõe uma estratégia para controlar determinada área a partir de motivações e objetivos, influenciando outras interações espaciais e requerendo ações não territoriais para se realizar (1986, p.16). Sack enfatiza, assim, as relações de poder presentes nesse processo, valorizando o âmbito político do conceito de território a partir da disputa entre diferentes indivíduos e grupos a partir de suas estratégias.

Haesbaert afirma estarmos vivendo sob a lógica dos territórios-rede, com o aprofundamento do processo de globalização, sendo o território concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, tanto econômico-políticas quanto simbólicas (HAESBAERT, 2009). O autor baseia-se nos conceitos de apropriação, mais subjetivo e cultural ou simbólico, e no de dominação político-econômica, mais concreto e funcional, ambos formulados por Henri Lefebvre, para dar conta tanto da esfera material quanto do plano simbólico do conceito de território (HAESBAERT, 2008, p.20). Sendo assim, para Haesbaert, o território enquanto recurso seria produzido de duas formas: os grupos dominantes privilegiando seu caráter funcional e mercantil, os

dominados valorizando-o mais enquanto garantia de sobrevivência cotidiana, estando mais ligado ao simbólico.

Apesar da diferenciação entre apropriação e dominação no plano teórico, para Lefebvre a conciliação prática dos dois conceitos permitiria uma junção entre o plano das representações e o material no espaço social. Para ele, dominação e apropriação podem se encontrar juntos no espaço social como já se apresentaram, pois a separação e a contradição entre os dois conceitos passaram a ser predominantes na constituição do processo histórico, com o desenvolvimento da acumulação econômica (LEFEBVRE, 1986, p.193).

Haesbaert trata, também, da diferenciação entre território-zona, mais voltado para a lógica estatal moderna, controlador de fluxos pelo controle de áreas; e território-rede, mais relacionado à lógica empresarial, também controlador de fluxos, porém prioritariamente pela sua canalização através de determinados dutos e nódulos de conexão, prevalecente no período pós-moderno (HAESBAERT, 2008, p.23). Haesbaert aproxima-se, assim, das concepções de *territorialismo* e *capitalismo* de Giovanni Arrighi (2009), que aborda a expansão financeira vigente relacionada à predominância da lógica *capitalista* em detrimento da *territorialista*. Entretanto, Haesbaert se distancia de Arrighi na medida em que trata dos múltiplos territórios e territorialidades, enquanto Arrighi concebe o conceito de território de forma unidimensional semelhantemente ao da Geografia Política clássica, ainda prevalecente na Ciência Política. Dessa forma, segundo Arrighi (2009, p.33):

Os governantes territorialistas identificam o poder com a extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/ o capital como um meio ou um subproduto da busca de expansão territorial. Os governantes capitalistas, ao contrário, identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital.

Haesbaert estende esses conceitos igualmente para as territorialidades cotidianas, expandindo a perspectiva de Arrighi. Para Haesbaert, essas duas lógicas híbridas não se restringem ao político-econômico como para Arrighi, mas se estendem ao simbólico na análise do processo de globalização, apresentando, assim, uma perspectiva integradora nas conceituações de território-zona e território-rede.

Em “*Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades)* (2007)”, Haesbaert aborda tanto o caráter múltiplo, híbrido e flexível dos territórios e das identidades, quanto as manifestações territoriais – e identitárias - mais fechadas e essencializadas. Pretende, a partir da crise de identidade do Estado-nação, desenvolver a idéia de que as identidades se expressam hoje através de uma espécie de *continuum*, que vai desde as identidades mais abertas e explicitamente híbridas até as mais rígidas e (re)essencializadas (HAESBAERT, 2007, p.34):

Paralelamente a esse processo, ter-se-ia o território, tanto no sentido mais aberto e múltiplo, quanto na acepção mais fechada, de reclusão territorial. A concepção mais fechada de território, ou de reclusão territorial, estaria ligada à abertura proporcionada pelas múltiplas territorialidades, na medida em que essa pode levar à perda dos referenciais identitário-territoriais. Sendo assim, os dois processos são indissociáveis. Dessa forma, ao lado do que reconhecemos por hibridismo crescente de identidades e territórios ocorreria o relativo fechamento de diversos grupos, especialmente os mais subalternizados.

A identidade territorial, dessa maneira, só se efetivaria quando um referente espacial se tornasse elemento central para a identificação de um grupo e sua ação política, ocorrendo a conciliação dos aspectos simbólicos com os econômico-políticos. Haesbaert procura conciliar, assim, a esfera material, ligada a uma base de identidade de um grupo, à esfera simbólica, ligada à identificação propriamente dita dos indivíduos, e à esfera política, da identidade como instrumento de reivindicação política (2007, p.45). A partir dessa reflexão, podemos entender a proposta do autor de abordar o território a partir tanto de concepções econômico-políticas, ou funcionais, quanto através da esfera simbólica, de apropriação, a partir da impossibilidade de separação do âmbito material e do imaterial no conceito de território, em uma perspectiva integradora.

Para Di Méo e Buléon (2005), o conceito de território combinaria as dimensões concretas, materiais, aquelas dos objetos e dos espaços, aquelas das práticas e das experiências sociais do cotidiano, com as dimensões ideais das representações e dos poderes (2005, p.79). O território se apresentaria como uma das ferramentas conceituais mais pertinentes para compreender as lógicas de estruturação do espaço geográfico. Isso se deveria à vantagem metodológica em seu papel de uma mediação

particularmente fluida, eminentemente social e cultural, entre cada indivíduo e seus lugares familiares de vida ou de ação.

Pode-se constatar, na análise de Di Méo e Buléon, uma preferência pelo conceito de “território”, no campo da Geografia social, por considerá-lo mais próximo da esfera da apropriação e da representação do espaço, além do plano simbólico ligado a esse processo. A abordagem dos autores permite romper com a esfera unidimensional do conceito de território da Geografia Política clássica ao considerar os múltiplos atores e suas múltiplas representações dos territórios que compõem o espaço geográfico. Entretanto, ao procurar conciliar as esferas simbólica e material no conceito de território, Di Méo e Buléon dão preferência às representações sociais que, por mais que possuam uma base material, são analisadas a partir de sua imaterialidade.

Dessa maneira, tanto Haesbaert quanto Di Méo e Buléon buscam uma unidade entre os planos material e simbólico na análise do território. O primeiro consegue utilizar, a partir de uma perspectiva integradora, uma relação dialética entre os dois elementos, sendo a materialidade analisada a partir de suas contradições e no mesmo nível em relação ao plano das representações. Di Méo e Buléon, ao procurar conciliar as esferas material e simbólica, dão ênfase a esta última. Por mais que as representações analisadas pelos autores possuam uma base material comum, o objeto de análise tem seu foco no imaterial, no simbólico.

Raffestin adota uma abordagem relacional do conceito de território que nos parece mais adequada ao presente trabalho, baseada no âmbito político que abarcaria tanto o plano material quanto o das representações. A ação intencional do ator, inserida em uma estratégia, pressupõe uma representação da realidade, dotada de capacidade de produção de territórios. Essas estratégias de produção se chocam com outras estratégias, em diversas relações de poder.

Pensamos que as abordagens de Sack e Raffestin, dessa forma, definem o que se constitui como fundamental para o conceito de território no presente trabalho: a predominância do aspecto político, ligado ao poder. Sendo assim, consideramos que a esfera política, a partir de relações de poder em inumeráveis pontos, apresenta como inerente ao conceito de território tanto a esfera material quanto a das representações. Assim, o conceito de relações de poder traz para o campo da política todas as outras

relações abordadas pelos autores que adotam uma perspectiva integradora do conceito de território.

2.3. As políticas territoriais contemporâneas

O reconhecimento de novos atores territoriais com a democratização da sociedade, o processo de globalização e a multidimensionalidade do poder territorial levam a transformações nas políticas territoriais estatais, que passam a levar em conta os vários atores do desenvolvimento. As políticas estatais de desenvolvimento territorial deixam de ser autárquicas para se centrarem na democratização e na coesão social das regiões.

As políticas regionais ou territoriais, que se originam das ações estatais, têm seu campo de atuação a partir da correção dos desequilíbrios socioeconômicos inter-territoriais, normalmente, inter-regionais, e o desenvolvimento das regiões atrasadas ou em estagnação (PUJADAS; FONT, 1998, p.23). Rückert (2010, p.03) define essas políticas como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios. Costa (1988, p.13) afirma que as políticas territoriais abrangem:

toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas.

Enfatiza-se, assim, que essas políticas são dotadas de uma estratégia de intervenção, o que pressupõe intencionalidades e objetivos nas práticas sobre os territórios.

Conforme foi colocado anteriormente, as políticas territoriais contemporâneas visam a estabelecer parcerias entre os atores do desenvolvimento. Os maiores investimentos nas áreas centrais, para onde afluem os capitais, e o enfraquecimento das zonas periféricas com o processo de globalização, reforçam a necessidade de políticas territoriais de desenvolvimento regional, dentre essas, políticas de integração entre zonas de fronteira. Ao mesmo tempo, a relativa perda de soberania do Estado-nação diminuiria o protagonismo estatal no processo de desenvolvimento regional, cabendo ao Estado o papel de gestor dessas políticas.

As políticas territoriais contemporâneas se contrapõem, assim, à lógica *perrouxiana* de pólos de crescimento, na qual a economia nacional seria composta de zonas ativas e zonas passivas, sendo que as primeiras exerceriam uma função de dominação sobre as segundas (EGLER, 2009, p.212). Caberia ao Estado nacional (no caso brasileiro, o Estado desenvolvimentista), através da criação de pólos de crescimento, buscar plasmar as forças motrizes que atuam na economia internacional por meio de investimentos nas áreas centrais que conduziriam ao desenvolvimento as regiões periféricas. Segundo Perroux (1970, p.109), o conceito de pólos de crescimento:

Apresenta-nos como uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, pólos de indústria e de atividade geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos pólos geograficamente concentrados). Os primeiros induzem nos segundos fenômenos de crescimento.

A política *perrouxiana* se enquadra no que Helmsing (1999, p.06) chama de políticas de “primeira geração”, que consistiam em incentivos financeiros para influenciar a localização das empresas. A dotação de infraestrutura foi um instrumento importante para estimular a demanda local e para reduzir as desvantagens regionais.

Assim, podemos constatar nas políticas *perrouxianas* uma espécie de geopolítica interna (BECKER, 2009, p. 290), que visa à seleção de pontos para a aplicação de força, a fim de desenvolver o território. Segundo Benko (1999, p.78-79), a lógica de Perroux enfatiza que o crescimento regional dependeria do crescimento que se inicia nos centros urbanos, espalhando-se posteriormente para toda a região. As políticas territoriais deveriam, dessa maneira, ordenar a propagação do desenvolvimento.

No Brasil, regiões foram privilegiadas pelos governos com uma série de facilidades, recebendo fluxos de investimentos para a implantação de indústrias e criação de infraestrutura. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) do governo Geisel buscava modernizar essas regiões através da adoção do modelo dos polos de crescimento pelas superintendências de desenvolvimento regional, criadas durante a década de 1960. Para Becker e Egler (2011, p.148):

Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de lugares privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias.

No caso da América Latina, a política *perrouxiana* estava inserida no modelo *cepalino*²⁹, baseado nas relações internacionais assimétricas entre centro-periferia, que apenas poderiam ser rompidas através da industrialização dos países periféricos. Era essa industrialização que deveria ser guiada pelas políticas territoriais dos governos da América Latina. O modelo de desenvolvimento *perrouxiano* esteve ligado ao Estado *keynesiano*, prevaiente até a década de 1970 nos países desenvolvidos, sendo adotado pelo Estado *desenvolvimentista* nos países periféricos.

Segundo Benko (1996, p.229), essa estratégia de desenvolvimento de “cima para baixo” “já não pode ser bem-sucedida (...) porque os pesados investimentos que ela implica são dificilmente rentabilizáveis e arriscados num contexto em que o sistema produtivo exige grande flexibilidade”. Além disso, assim como o fim do crescimento econômico em nível mundial do pós-guerra, durante a década de 1970, gerou contestações a essa estratégia, ocorreu também o declínio de certos ramos industriais – siderurgia, estaleiros navais, etc. - que sustentavam essa política (BENKO, 1999, p.86).

Em contraponto, o chamado Novo Regionalismo (FERNÁNDEZ, AMIN, VIGIL, 2008, p.21; FERNÁNDEZ, 2007), ligado às políticas territoriais contemporâneas, relaciona-se a uma redução do centralismo do Estado nacional no *pós-fordismo* ou *regime de acumulação flexível*, levando a um protagonismo das instâncias subnacionais (regionais e locais), o chamado “desenvolvimento por baixo” ou “desenvolvimento local”, que busca levar em conta os múltiplos atores sociais a fim de gerar coesão social e competitividade. As políticas territoriais da União Européia foram as principais difusoras do Novo Regionalismo³⁰. Para Pujadas e Font (1998, p.83),

²⁹A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1948 com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os países da região.

³⁰Perkmann (2003, p.157), ao discutir o Novo Regionalismo na União Européia, afirma que “as noted by students of the ‘New Regionalism’ in international relations theory, the building of the European Union as a macro-region contributes to a blurring of the distinction between what is ‘international’ and ‘internal’

passam a prevalecer nessas políticas os critérios de eficácia e competitividade, contrapondo-se ao de equidade territorial que prevalecia nas políticas anteriores.

De acordo com essa visão, o sucesso e o crescimento de regiões industriais seriam devidos essencialmente à sua dinâmica interna, sendo a localização conjunta das empresas e suas interações com o meio local fundamentais para a troca de informações e para a inovação produtiva. Segundo Benko (1996, p.229), o desenvolvimento local é:

Antes de tudo, a flexibilidade, opondo-se à rigidez das formas de organização clássica, uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias, opondo-se às estratégias centralizadas de manejo do território. Ele encarna a idéia de uma economia flexível, capaz de adaptar-se a dados mutáveis, e constitui alternativa para a economia das grandes unidades.

O Novo Regionalismo enfatiza a importância das regiões, visando a uma maior valorização dos sistemas produtivos locais baseados em pequenas e médias empresas inovadoras organizadas em *distritos industriais* ou *clusters* (conceito que não se restringe às PME), sendo influenciado pela teoria econômica *marshalliana*³¹, e no desenvolvimento endógeno dessas regiões a partir da cooperação dos atores regionais, embasado nos modelos da *Terceira Itália* – constituída por distritos formados por indústrias que se assemelham à produção artesanal ou pequenas e médias empresas - e do Vale do Silício nos Estados Unidos, formado por aglomerações tecnológicas. Diniz, Santos e Crocco (2005, p.05) afirmam que:

Nessa perspectiva o sucesso econômico de cada empresa passa a depender de sua capacidade de se especializar naquilo que consiga vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu estoque de atributos e da capacidade continuada de inovação. Além dos atributos que possui, o esforço de busca e a luta competitiva, centrada no processo inovativo, vão depender de duas dimensões; a) da capacidade empresarial de promover pesquisa e desenvolvimento e identificar novos produtos ou processos, que assegurem o sucesso econômico (produtivo e comercial) da empresa e; b) da

politics. Several tendencies have been identified. First, researchers have noted the growing 'Europeanization' of local and regional governments as they recruited as 'partners' into various EU policy fields. Second, non central governments play an increasing role in formulating foreign and/or EU policy of nationstates. Third, and increasing number of non central governments in Europe are involved in interregional and cross-border co-operation".

³¹Segundo Benko (1999, p.46), para Alfred Marshall o distrito industrial "é o local onde se reúnem as condições de densidade populacional, de infra-estruturas, de atmosfera industrial, que são, ao mesmo tempo, causa e efeito da parte dos rendimentos crescentes (...)."

capacidade local de aprender, no sentido de se criar uma atmosfera de transformação e progresso para o aprendizado regional e coletivo.

Sendo assim, em uma visão mais baseada na economia, os territórios mais competitivos seriam os que apresentassem sistemas produtivos locais caracterizados por empresas com características inovadoras e capacidade de aprendizagem. Essas capacidades estariam de acordo com um regime de acumulação flexível que exige constantes adaptações dos territórios às mudanças da economia global.

Podemos diferenciar duas correntes que abordam o desenvolvimento endógeno: a dedutiva, que parte da tese da crise do sistema produtivo fordista, baseado na produção em grande escala, e o conseqüente renascimento das vantagens da pequena escala baseada na produção flexível, muito adotada pelos economistas da Escola da Regulação francesa; e a indutiva, que parte de casos específicos para mostrar as particularidades das condições determinantes de cada caso de desenvolvimento local (AMARAL FILHO, 2001, p.266).

A partir da década de 1990, conceitos como “regiões de aprendizagem” passam a ser enfocados pelas ciências que tratam do desenvolvimento regional a partir de um *paradigma institucional*, levando em conta as ações associativas dos atores regionais e o capital social³², sendo esses elementos considerados fundamentais para a inovação, a aprendizagem e para o desempenho das instituições de determinada região. Nesse sentido, para Perkmann (2003, p.165), a cooperação transfronteiriça tem mais possibilidades de ser efetiva em países com uma forte tradição de autonomia regional.

Para Putnam, adotando uma metodologia indutiva a partir de estudos empíricos sobre a regionalização formulada pelo governo italiano na década de 1970 e sobre a chamada *Terceira Itália* (região da Emilia-Romagna), as tradições cívicas não explicariam o desenvolvimento econômico de algumas regiões, mas sua adaptação às novas conjunturas (2009, p.169). Em um contexto de globalização e de flexibilidade da produção e dos mercados, a importância da adaptação das regiões abordada por Putnam passa a ser cada vez maior. Sendo assim, o capital social seria endógeno,

³²Conceito formulado por Robert Putnam, que se refere a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas (2009, p.177).

baseado na confiança, facilitando a adaptação às transformações do capital econômico exógeno às regiões.

Markusen (2011) apresenta uma visão importante sobre o papel dos governos no desenvolvimento regional. Para a autora, os governos têm privilegiado uma visão marcada pela ótica industrial, com investimentos no capital físico das regiões, ou seja, no desenvolvimento de infraestruturas, que acabam gerando ainda maiores desigualdades regionais ao privilegiarem uma parcela do território. Markusen defende que as políticas de desenvolvimento regional sejam centradas em uma visão ocupacional, com investimentos no capital humano. Os governos deveriam se concentrar na educação e no treinamento dos trabalhadores como forma de impedir a proliferação de empregos de pouca qualificação. A idéia principal da visão ocupacional é de que, assim como os trabalhadores se deslocam na procura de empregos, as indústrias inovadoras procuram os territórios que possuem os trabalhadores com melhor qualificação.

No caso do Brasil, o paradigma do desenvolvimento endógeno está ligado à crise do Estado desenvolvimentista, assim como aos projetos de reforma estatal a partir da redemocratização, valorizando o nível regional. Conforme afirmam Crocco e Borges (2005, p.01), nas políticas de desenvolvimento do território contemporâneas, o objetivo distributivo – redução das desigualdades no território – e o objetivo competitivo – aumento da competitividade das regiões excluídas – são complementares e conflitantes ao mesmo tempo. O primeiro está focado na coesão territorial do conjunto; o segundo busca explorar capacidades endógenas potenciais para superar situações de atraso ou estagnação econômica e perda de coesão social em partes do território. A conciliação desses dois objetivos é o grande desafio das políticas de desenvolvimento regional, a fim de solucionar os conflitos latentes entre os interesses exclusivistas das regiões e os interesses de coesão territorial. Assim, os cenários territoriais contemporâneos são marcados por uma dualidade: por um lado há os projetos nacionais que se incorporam à escala supranacional; por outro lado há os projetos de caráter regionalistas que representam fragmentações das novas totalidades (RÜCKERT, 2004, p.277).

Dessa forma, no presente cenário abordado, as políticas de valorização dos potenciais dos territórios se tornam muito mais eficazes, pois contam com a participação da sociedade civil, gerando coesão social. Ao contrário das políticas economicistas centradas no Estado-nação, valorizam a escala local como novo parâmetro de desenvolvimento. Não se trata de defender o regionalismo na maneira como foi concebido no período de hegemonia liberal, nem o ponto de vista do desenvolvimento endógeno criticado por Fernández (2007), de que as regiões seriam imunes às dinâmicas externas e realizariam um contato direto entre o local e o global, mas sim a democratização das políticas territoriais ao mesmo tempo em que o Estado nacional cumpriria um papel fundamental na condução do desenvolvimento socioeconômico territorial, considerando os territórios em seu contexto nacional e internacional. Nesse sentido, é necessária a articulação entre os atores multiescalares – supranacionais, nacionais, regionais e locais - para a eficácia das políticas territoriais.

Faz-se importante afirmar, porém, que os estímulos ao desenvolvimento territorial não poderão ter qualquer eficácia se a inclusão social e o desenvolvimento econômico não forem realizados em nível macro. As políticas territoriais são necessárias para desconcentrar o crescimento econômico e gerar melhorias sociais em regiões de baixo desenvolvimento, não podendo ser responsáveis pelo desenvolvimento do país como um todo.

O Novo Regionalismo se difundiu a partir das políticas territoriais da União Européia. Sola (2012, p.73) afirma que, no caso europeu, essas políticas estiveram ligadas às disparidades entre os níveis de renda e de desenvolvimento econômico entre os países do núcleo fundador, ocorrendo um novo ciclo de correção das disparidades a cada novo ciclo de expansão e de aprofundamento da União Européia. Para a autora:

Além disso, talvez o componente mais inédito dessas políticas tenha sido a concepção e implementação das regras que garantiram o direcionamento sistemático de recursos financeiros (e de know-how) para as regiões menos desenvolvidas dentro de cada país. Em seu conjunto, portanto, sob a forma dos chamados “fundos estruturais” e “fundos de coesão social”, a contínua transferência de recursos do centro para a periferia da Europa via Bruxelas contou com aporte significativo dos países mais desenvolvidos. Sua força propulsora, portanto, derivou da combinação inédita e específica entre um sistema de valores e um sistema de interesses. Vale dizer, entre o objetivo de inclusão social e econômica a ser implantado em escala regional e local, por

um lado e por outro a construção de um sistema de interesses ancorados na ampliação de um mercado comum. (SOLA, 2012, p.73)

Assim, é em um contexto de descentralização política e de crescimento de importância da escala supranacional, que Egler (2011) afirma que:

a experiência atual da União Européia mostra que a questão regional extrapolou os limites do Estado nacional e se apresenta como uma nova forma de representação política supranacional, de alocação comunitária de recursos financeiros e de competição econômica por fundos públicos e privados.

Sendo assim, o presente cenário de formação de representação política supranacional levanta a questão da possibilidade de implementação de políticas de desenvolvimento territorial que não sejam exclusivas a um Estado-nação, como o caso das políticas regionais européias³³. Egler (2011) defende, dessa forma, uma regionalização supranacional, nos moldes da União Européia, para o MERCOSUL. No entanto, devemos considerar o atual estágio de desenvolvimento institucional desigual dos dois blocos, com o MERCOSUL ainda devendo apresentar soluções para importantes entraves no seu processo de integração. A governança multiescalar, que permite uma política de desenvolvimento regional de origem supranacional na União Européia, é analisada por Sohn, Reitel e Walther (2009, p.922):

By transferring part of their sovereignty to a supranational authority, the member states of European Union (EU) have contributed to the construction of an economic system of regulation and to the removal of obstacles that may have impeded exchanges between them. At the same time the reforms of government function, carried out since the 1980s, including a transfer of authority and resources to local governments, deregulations and privatizations, have given new room for maneuver to a large number of actors such as public agencies, local and regional authorities, firms and nongovernmental organizations (NGOs). These different process have participated in the emergence of multilevel governance within the framework of the EU.

A política de desenvolvimento regional da União Européia envolve mais de setenta regiões transfronteiriças institucionalizadas, operando sob os nomes de

³³O INTERREG da União Européia, iniciativa para o desenvolvimento das regiões européias, visa a incentivar a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional. Para isso, foi utilizado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, a fim de desenvolver as regiões mais atrasadas do continente europeu. Além do FEDER, também existem o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), o Instrumento Financeiro de Orientação e Pesca (IFOP) e o Fundo de Coesão. O Comitê das Regiões (CDR) foi outra criação da União Européia em escala regional, sendo uma assembléia política de caráter consultivo para manifestação dos entes locais e regionais (GINESTA, 2004). O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), criado em 2005, teve como modelo o FEDER, não ocorrendo, porém, uma regionalização supranacional nos moldes da União Européia.

Euroregions ou *Working Communities* (PERKMANN, 2007, p.861). As *Working Communities* apresentam um tamanho maior, se espalhando por alguns países, enquanto as *Euroregions* possuem menor escala, agrupando autoridades locais contíguas através de uma ou mais fronteiras dos Estados-nação. O programa de incentivo a essas regiões transfronteiriças na Europa é o INTERREG, que se inicia a partir de 1990, sendo lançado pela Comissão Europeia da União Europeia. Segundo Perkmann (2003, p.155):

Interreg subsidizes local cross-border projects undertaken collaboratively by local authorities and other organizations located in adjoining border areas. The objective is to develop cross-border social and economic centres through common development strategies, with eligible projects being required to have a structural economic benefit to the border area.

A mais importante dessas regiões transfronteiriças é a EUREGIO, entre Alemanha e Holanda, sendo anterior às políticas regionais da União Europeia, surgindo em 1958, a partir da iniciativa das municipalidades da região. A EUREGIO possui uma base mais diversificada de recursos, não dependendo do INTERREG, além de ter uma capacidade organizacional mais consolidada, com uma cooperação transfronteiriça mais importante em relação às outras regiões europeias. Para Perkmann (2007, p.864), a EUREGIO é um exemplo de que nem todas as regiões transfronteiriças europeias existem devido aos fundos do INTERREG, podendo-se realizar essa crítica apenas para algumas dessas regiões. No entanto, é necessário enfatizar que as políticas de apoio às regiões transfronteiriças na União Europeia se constituíram em um importante estímulo a sua institucionalização, aumentando o número dessas regiões institucionalizadas de 26, em 1988, para mais de 70, no ano de 1999 (PERKMANN, 2003, p.166).

A política regional europeia não visa a substituir a ação dos Estados nessa área, mas sim se constituir como um complemento às políticas nacionais (CROCCO, BORGES; 2005, p.15), não ocorrendo a predominância da escala supranacional. Segundo Perkmann (2007, p.876), ao tratar das *Euroregions*:

Although they assume pseudo-territorial features, and engage in strategies of cross-border identity building, invoking territorial imaginaries, their relative dimensions in terms of organizational size and resource control are still small compared with established public authorities on either side of the border. (...) We need to regard Euroregions as part of the dynamic policy innovation

scenario induced by EU integration rather than as new territorial entities, strictly speaking.

Assim, para Perkmann (2003, p.168), as regiões transfronteiriças europeias são parte da estrutura de governança multiescalar presente na União Européia, estando longe de substituir o Estado-nação. Ocorre, dessa forma, uma coexistência entre as múltiplas escalas de poder na Europa, com o Estado-nação ainda predominando no continente. Para Sola (2012, p.72), mesmo na União Européia a transferência de recursos financeiros e de lealdade política às instituições supranacionais sempre foi limitada, ainda pesando a experiência histórica pré-1945. Por isso, devemos tratar a União Européia muito mais como uma comunidade política do que como uma federação³⁴. Essa comunidade política ainda não se sobrepôs e muito menos substituiu seus Estados, pois o interesse nacional não desapareceu e os Estados continuam barganhando duramente entre si sobre questões de políticas públicas (SOLA, 2012, p.72). As idéias de Sola contribuem para a percepção de que ocorre uma coexistência entre as escalas de poder na União Européia, muito mais do que a prevalência da escala supranacional.

No caso do MERCOSUL, inexistente uma política supranacional para o desenvolvimento regional devido ao pouco aprofundamento do processo de integração regional. O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) é baseado em demandas nacionais, não ocorrendo um estímulo à transfronteirização como no caso da União Européia.

Dessa forma, as políticas territoriais contemporâneas, ao mesmo tempo em que são obrigadas a se adequarem às estratégias dos atores da Sociedade Civil e do Mercado, passam a levar em conta outras escalas políticas além da escala nacional, como a supranacional - no caso da União Européia - a regional e a local. A supranacionalidade da política regional europeia contribui, assim, para uma maior

³⁴ Lefebvre (2011, p.14) define uma dupla lógica no funcionamento da União Européia, aplicando-se o método supranacional nos domínios da política comercial, da política da concorrência, na regulamentação do comércio interior, na gestão do espaço de livre circulação de pessoas, na distribuição de ajudas externas do orçamento europeu e nas negociações de adesão de outros países ao bloco. Já o método intergovernamental se aplica aos domínios em que a União Européia é pouco integrada, em particular nas políticas externa e de defesa, que são regidas pelo princípio da unanimidade.

flexibilização das fronteiras no continente. Reitel (2007, p.149) relaciona o Interreg à flexibilização das fronteiras dos Estados-nação na Europa:

In Western Europe, boundaries have faced several major changes in the last decades. In the European integration process, interactions between places and the states of the European Union multiply. The barrier function of the State was abolished, and the *Interreg* program was introduced with the aim to transform these borders from lines of division into links. Projects were initiated by the public powers at local level. New urban planning projects and visions of a common future have been suggested which contribute to shape the consciousness of belonging to a cross-border urban area.

No caso das políticas de integração fronteiriça com incidência sobre a fronteira Brasil-Uruguaí, a escala local é cada vez mais levada em conta pelos governos dos dois países. No entanto, a escala supranacional – o MERCOSUL - ainda é pouco atuante nas políticas de integração fronteiriça, limitando-se a negociações bilaterais internas ao referido bloco. O MERCOSUL foi importante para aumentar o intercâmbio entre os dois países e suas ações conjuntas, estimulando, assim, a integração fronteiriça.

CAPÍTULO 3: A FRONTEIRA ENTRE BRASIL E URUGUAI EM RELAÇÃO AOS ATORES DAS ESCALAS NACIONAL E INTERNACIONAL

A fronteira brasileiro-uruguaia se estende por 1.068,4 quilômetros, ao longo de, aproximadamente, 749 quilômetros de rios, canais e lagoas, e 320 quilômetros de fronteira seca. Os trabalhos de caracterização estão a cargo da Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira entre Brasil e Uruguai, que já implantou 1.174 marcos desde sua criação, em 1919 (PUCCI, 2010, p.27).

No presente capítulo, procura-se contextualizar a fronteira entre Brasil e Uruguai em suas relações com a América do Sul, com o MERCOSUL e com a escala nacional brasileira e uruguaia, procurando analisar as políticas territoriais e as legislações dos dois países para essa região de fronteira. No caso das relações bilaterais, procura-se demonstrar a aproximação entre Brasil e Uruguai, a partir da redemocratização de seus sistemas políticos, na medida em que os dois países passam a priorizar suas relações com o Cone Sul e com a América do Sul.

Para isso, o MERCOSUL teve um papel fundamental na medida em que contribuiu para definir o Cone Sul como uma zona de intensos fluxos comerciais e de integração política relativa entre os países, ao contrário da região andina, marcada pela militarização e por rivalidades. No entanto, o referido bloco não apresenta ações diretas relevantes para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai, com exceção de seu Fundo para Convergência Estrutural (FOCEM). A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai se insere nesse cenário de aproximação entre os dois países, constituindo uma instância bilateral que surge a partir da intensificação da crise do multilateralismo do MERCOSUL nos anos 2000.

Também são abordadas as ações diretas dos atores da escala nacional sobre essa região, principalmente o Programa para Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), do governo brasileiro, e o *Programa Políticas de Integración de Frontera*, promovido pelo governo uruguaio. Enquanto o programa brasileiro se apresenta enfraquecido, no contexto da criação do Plano Estratégico de Fronteiras, o

programa uruguaio possui ações diretas sobre a fronteira em questão, principalmente, no que se refere a políticas sociais.

3.1. A fronteira brasileiro-uruguaia no contexto geopolítico sul-americano

A fronteira entre Brasil e Uruguai se apresenta como a mais próxima ao ideal de *fronteira-cooperação* dentre os países da América do Sul. Nesse sentido, faz-se importante contextualizá-la no continente, demonstrando os processos político-econômicos que a diferenciam das fronteiras entre outros países da região. Essas características possibilitaram o desenvolvimento da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.

Uma maior aproximação do Brasil em relação a seus vizinhos sul-americanos se dá durante os anos 1990, tendo em vista precaver-se ante a possível nocividade da hegemonia dos Estados Unidos na região, a partir de uma reavaliação do idealismo *kantiano* presente na diplomacia brasileira que apresentava uma visão otimista da globalização e de uma possível tendência global ao multilateralismo (CERVO, BUENO; 2010, p.469). Conforme Sorj e Fausto (2011, p.12-13), a priorização da América do Sul por parte da política externa brasileira se deu durante as negociações com os Estados Unidos para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)³⁵, no final da década de 1990:

Em primeiro lugar, a mudança aconteceu, como observa acertadamente Spektor, a partir da avaliação de que a integração regional deveria servir ao objetivo prioritário de assegurar mais poder e autonomia ao Brasil em sua ampla estratégia de inserção na economia global e projeção no sistema internacional. Por definição, a estratégia de “poder regional” não poderia, portanto, implicar acordos que comprometessem seriamente o grau de autonomia desejado pela estratégia de “poder global”. Em segundo lugar, é importante notar que a principal motivação para a mudança foi de natureza econômica e teve uma origem externa ao espaço sul-americano. Foi o processo extrarregional da ALCA, uma iniciativa dos Estados Unidos que proporcionou o surgimento da idéia de “América do Sul” – substituindo a idéia de “América Latina” – como princípio orientador da política externa brasileira. Em terceiro lugar, nota-se que a estratégia se organizava em função das negociações simultâneas nos âmbitos regional, hemisférico e global.

³⁵O processo de negociação da ALCA está parado desde 2005, a partir da 4ª Cúpula das Américas de Mar Del Plata.

Para Cervo (2006, p.17), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) era um entusiasta da globalização, estabelecendo como premissa para sua ação externa a estabilidade monetária, a abertura do mercado e do sistema produtivo, bem como a regulação sugerida pelo capitalismo, e o setor externo provendo o desenvolvimento com investimento, empresas e tecnologia, procurando estabelecer uma alteração radical em sua estratégia de inserção internacional a partir de uma *fuga da periferia*. Essa política é revista durante o segundo governo de Cardoso (1999-2002), assimilando um conceito de *globalização assimétrica*. Foi nesse contexto que ocorreu a priorização da América do Sul pela política externa brasileira.

Segundo Onuki (2006, p.307), ao discorrer sobre o processo de formação do MERCOSUL, a própria integração do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul, no qual se insere o Uruguai, representava uma opção de legitimar sua posição de liderança na América do Sul, além de consolidar um espaço de atuação internacional independente das orientações dos Estados Unidos. Tokatlian (2008, p.51) descreve a transição de um idealismo para um maior pragmatismo em um contexto global, com seus reflexos no Cone Sul, durante a década de 1990:

Pressagiava-se, então, uma mudança profunda e promissora na qual se estabelecessem os pilares de um ordenamento mais equitativo e plural. Se a primeira metade dos anos 1990 estimulou expectativas ligeiramente otimistas, a segunda parte da década demonstrou que uma maior produção material no mundo coexistia com menos estabilidade, que a cooperação multilateral não avançava adequadamente, que o comportamento unilateral de Washington aumentava e que a concorrência, especialmente econômica, entre os grandes países aumentava. Assim, antes dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, vários países começaram a considerar, novamente, o rumo de suas estratégias internacionais.

Para Roseira (2011, p.144), na América do Sul essa falência está relacionada à crise do modelo neoliberal, que trouxe uma forte descrença nas instituições multilaterais e no sistema de governança internacional, vistas como altamente favoráveis aos países ricos. Essas transformações tiveram incidência sobre a política exterior brasileira, que passa a observar com menos otimismo o processo de globalização e os organismos multilaterais. Sendo assim, a aproximação do Brasil em relação aos seus vizinhos sul-americanos se dá em decorrência de uma visão mais crítica dos processos globais que ocorriam durante a década de 1990, o que se reflete em uma busca do Brasil em exercer uma liderança mais consistente na América do

Sul, aproximando o país de seus vizinhos sul-americanos. Para Cervo e Bueno (2010, p. 487):

A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a conseqüente elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio.

Para Pagliari (2009, p.48), uma primeira aproximação em relação ao espaço sul-americano por parte do Brasil se dá a partir do término da Guerra Fria, pois foi em termos regionais que se tornou possível estabelecer acordos de cooperação com outros países. O fim da bipolaridade desse período possibilitou arranjos regionais entre os países. Faz-se importante afirmar que essa aproximação foi beneficiada pela volta dos regimes democráticos em boa parte dos países da região durante os anos 1980, o que contribuiu para o arrefecimento das tensões existentes durante o período militar.

Essas tensões se davam, principalmente, entre as duas potências regionais do Cone Sul: Brasil e Argentina. Segundo Caetano (2011, p.159):

Esa lucha sorda que ya nace en la Colonia y se despliega durante todo el siglo XX y buena parte del XX, adquiere un perfil más consistente y estructurado a partir de 1930, cuando se inicia la llamada "era de la geopolítica". Desde ese momento, aunque con suerte antagónica, tanto Brasil como Argentina comienzan a diseñar sus políticas exteriores sobre el eje de superar al otro y obtener de ese modo el liderazgo de América del Sur.

As tensões entre Brasil e Argentina se aprofundam durante os governos militares. Mesmo com o interesse comum dos regimes militares da América do Sul de combater o comunismo internacional, as rivalidades na região permaneceram sobre a cooperação durante o período, com a dominação e a desconfiança estando no centro da representação estratégica desses Estados (MANERO, 2007). Para Manero (2007), os exércitos da região pensavam e agiam, durante o período militar, baseados na tradicional teoria realista das relações internacionais, se pautando numa visão pessimista da natureza humana, no Estado como ator unitário, na anarquia organizando o sistema internacional, na guerra como um elemento endêmico da política e na necessidade das forças armadas de enfrentar o tradicional dilema da segurança. Essa visão foi predominante, também, nos governos brasileiro e uruguaio do período.

Segundo Roseira (2011, p.58), ao discorrer sobre a transição de uma política na América do Sul do equilíbrio de poder para a cooperação balizada pelos processos de integração durante os anos 1980, com os governos militares a tendência de aproximação política que prevalece até a década de 1960 abre espaço para a velha geopolítica, carregada de realismo e de uma visão territorialista de poder. Especialmente entre os países do Cone Sul durante os regimes militares, as prioridades da política internacional pautavam-se pelo expansionismo (ROSEIRA, 2011, p.59). Assim, enquanto na política europeia do pós-guerra a região passa a ter uma conotação de cooperação, na América do Sul prevalece a desarticulação entre suas diversas áreas. O territorialismo impede a regionalização e a conseqüente transformação das relações interestatais através da cooperação (ROSEIRA, 2011, p.89).

A aproximação entre os dois países mais importantes da América do Sul – Brasil e Argentina – se dá no contexto de redemocratização dos sistemas políticos da região, ao mesmo tempo em que o liberalismo passa a pautar a relação entre os países. O Uruguai também se insere nesse processo a partir das negociações do MERCOSUL.

Faz-se importante afirmar que o Brasil se insere nesse paradigma de cooperação na Bacia do Prata, a partir dos anos 1980, com certa vantagem em relação a seus vizinhos. Para Caetano (2011, p.162), isso se deve à qualidade das políticas e estratégias do Brasil para o Cone Sul no período anterior à redemocratização, com o aproveitamento das circunstâncias tanto para conquistar militarmente zonas estratégicas, quanto para desenvolver iniciativas e negociações, em ambos os casos com grande percepção de oportunidade. Assim, houve inteligência geopolítica tanto na ocupação das nascentes dos grandes rios, quanto no desenvolvimento de empreendimentos persistentes de política exterior tendentes a obter associações vantajosas com os vizinhos. Essa estratégia lançou as bases para a liderança brasileira na América do Sul.

Conforme Manero (2007), durante os anos 1980, a relação do Estado com o território na América Latina mudou, com um novo modelo de desenvolvimento marcado

pela liberalização e pela integração regional contribuindo para o desaparecimento do medo da ameaça do país vizinho. Segundo Macedo Soares (2004, p.167):

Muito embora o continente jamais tenha assistido a outra corrida armamentista como a do princípio do século XX, as suspeitas mútuas persistiram e até se intensificaram com as diversas levas de governos autoritários de que padeceu a América do Sul daí em diante. Com o restabelecimento da democracia nos anos 80, sociedades cansadas de suspicácias que vicejaram nas ditaduras até então no poder recusaram-se a endossar doutrinas que equiparassem automaticamente vizinho a inimigo.

Após o liberalismo da década de 1990, ocorre uma reavaliação da diplomacia brasileira durante os anos 2000, com o país adotando uma postura mais pragmática em sua política exterior a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 e das reações unilaterais dos Estados Unidos no combate ao terrorismo, a partir da Estratégia de Segurança Nacional do governo George W. Bush (2001-2009). Assim, passam a predominar, a partir de 2001, o neorrealismo e a dimensão coerciva da hegemonia norte-americana (ROSEIRA, 2011, p.144). Essa política do governo norte-americano se refletiu na região, com a militarização do conflito colombiano promovida pelos Estados Unidos em função do Plano Colômbia³⁶ no combate aos “narcoterroristas”. Essa estratégia sofreu oposição do governo brasileiro pelo unilateralismo da posição do governo colombiano na América do Sul e gerou atritos entre Colômbia e seus vizinhos Equador e Venezuela em função da apreensão de guerrilheiros por parte do governo colombiano de Uribe no território equatoriano. Nesse sentido, Pagliari (2009, p.234) aponta que a menor interferência dos Estados Unidos no Cone Sul permitiu um maior desenvolvimento cooperativo entre os países da região.

Durante o governo de Lula (2003-2010), ocorre uma busca pelo aprofundamento das relações do Brasil com seus vizinhos da América do Sul, a fim de estabelecer alianças com países emergentes de idênticos objetivos – como a Argentina - e promover a região a uma postura proativa no sistema internacional³⁷. A proposição do

³⁶Segundo Manero (2007), “in the context of Plan Colombia the bordering countries have shown their preoccupation with the permeability of borders. The border is a central component of a conflict that is defined by the increased autonomy of nonstate actors compared to their heterogeneity, the control of illegal ‘flows’ and ‘stocks’ and a high degree of intervention by the hegemonic power, the United States.”

³⁷É nesse sentido que o Brasil dá suporte à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2002, da qual participam todos os 12 países sul-americanos, através da união do MERCOSUL, Comunidade Andina de Nações, Chile, Guiana e Suriname. A CASA é posteriormente designada União

Brasil em configurar uma unidade sul-americana se dá, atualmente, em termos mais realistas do que no início da década de 1990, quando prevalecia uma visão *kantiana* na diplomacia brasileira. A cooperação do Brasil com outros países da América do Sul visa ao reforço da posição brasileira no contexto global, o que reflete a coexistência entre idealismo e realismo na política exterior do Brasil atualmente. Nesse sentido, pode-se afirmar que, atualmente, a política brasileira para a América do Sul combina idealismo e realismo: o primeiro, na medida em que a cooperação com os outros países da região é uma prioridade para a política exterior brasileira; o segundo, quando observamos que essa cooperação visa a uma liderança regional do Brasil para sua inserção global. Segundo Cervo (2006, p.28), ao discorrer sobre a política externa do governo Lula:

A ação internacional do Brasil, com a mudança de governo, orientava-se, portanto, para objetivos realistas: a prioridade da América do Sul enquadrava-se no propósito de negociar a Alca sem sacrificar a vocação de país industrial à hegemonia regional norte-americana; embora permanecendo como traço histórico da conduta diplomática brasileira, a ação multilateral se afastava do idealismo kantiano e tendia ao reforço do poder nacional e à conquista da reciprocidade real; uma agenda comercial afirmativa destinava-se a despir o universalismo do mercado livre a fim de trazê-lo para a realização de interesses efetivos; parcerias diversificadas ao norte e ao sul equilibravam esse universalismo da ação externa com eixos de resseguro.

Essa busca pela consolidação da identidade sul-americana se dá, principalmente, através da priorização do MERCOSUL, visto pelo Brasil como um meio de difusão da integração pela América do Sul. Segundo Pagliari (2009, p.217):

Se o Brasil, a partir dos anos 1990, tem voltado sua política para a América do Sul, com o governo Lula esta política se torna mais assertiva. Em seu discurso de posse, Lula declarou que “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida”.

É nesse sentido, que a aproximação do Brasil em relação aos países do Cone Sul se faz muito mais consistente quando comparamos com os vizinhos brasileiros andinos. Para Pagliari (2009, p.36), o Brasil tem importante papel nas regiões do Cone Sul e Andina, com a diferença que, enquanto na primeira as tensões foram arrefecidas

de Nações Sul-Americanas (UNASUL), propondo a consolidação dos avanços e conquistas dos blocos supracitados. Em 2008, foi aprovada a proposição brasileira de criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUL.

e houve aumento da integração e da confiança mútua³⁸, com uma maior aproximação e redução dos conflitos, na segunda permanece um padrão de rivalidade, marcado por processos de securitização e militarização³⁹. Pagliari (2009, p.39) afirma que:

Nesse sentido, o Mercosul é importante para o Brasil à medida que promove a estabilidade da sub-região e propicia a cooperação com os vizinhos, uma vez que essa aproximação proporcionou a alteração no padrão de relacionamento, que era motivado pela rivalidade, para uma atual relação de amizade, permitindo, dessa forma, a implementação de medidas de fortalecimento da confiança – inclusive em relação à questão nuclear, então importante ponto de divergência entre Brasil e Argentina.

Dessa maneira, a relação do Brasil com seus vizinhos do Cone Sul apresenta, desde a década de 1980, características de integração, marcada pelo fim das tensões e pela diminuição da compra de armamentos pelos países, culminando no processo de formação do MERCOSUL que, embora se apresente em crise, contribuiu para a criação de uma zona de paz e cooperação entre seus países membros. Tokatlian (2008, p.64-65) apresenta uma visão semelhante, apontando que:

Um corte político-institucional mostra uma diferença entre o arco andino e o Cone Sul. Nos Andes, predomina a instabilidade, os graus de polarização social são altos, o conflito aumenta, o papel dos militares na política interna é ativo e as crises domésticas de vários tipos parecem facilitar o surgimento de atores exógenos. No extremo sul do continente, observam-se sinais de conflito social e radicalização ideológica, mas os níveis de tensão sociopolítica ainda são controláveis, as dificuldades socioeconômicas parecem que podem ser tratadas, o controle civil das Forças Armadas é mais sólido e a democracia não é questionada.

Essas diferenças internas entre os países do arco andino e do Cone Sul influenciam no aprofundamento da integração, com uma maior estabilidade no Cone Sul beneficiando esse processo. Para Pagliari (2009, p.122), os problemas sociais enfrentados pelos países andinos dificultam as medidas de integração:

³⁸No Cone Sul, essa aproximação se deu a partir do fim das hostilidades entre Brasil e Argentina, com a resolução do conflito Itaipu-Corpus e o Acordo de Cooperação Nuclear. Em 1985, se dá a Declaração de Iguazu, que busca coordenar esforços na busca por uma maior integração bilateral. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, destaca o objetivo de formar um mercado comum, conjuntamente com outros países da região. Esse processo dá origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

³⁹Alguns conflitos que contribuem para esse cenário na sub-região andina são apontados por Pagliari (2009, p.230): Colômbia, Venezuela e Chile desenvolvem um processo de aumento de seu poderio militar; forte presença militar dos Estados Unidos; rivalidades fronteiriças, especialmente entre Venezuela e Colômbia; também ocorrem rivalidades entre Chile e Bolívia e Chile e Peru. A última guerra interestatal na América do Sul também ocorreu na sub-região, entre Peru e Equador, na fronteira litigiosa do rio Cenepa, em 1995.

No caso de Estados que mantinham relações bilaterais de rivalidade historicamente configuradas em disputas fronteiriças, agora tem que lidar também com desafios transnacionais como, atividades ilegais que envolvem violência social, criminalidade relacionada às drogas e insurgências armadas, que colocam em xeque as suas já precárias condições de manter a ordem pública e a legitimidade política em seu Estado, podem também servir para perpetuar tensões interestatais e obstruir avanços em relação às medidas de fortalecimento da confiança.

Tokatlian (2008,p.65) aponta, também, as diferenças entre a região andina e o Cone Sul nas relações com os Estados Unidos. Enquanto a primeira sente o deslocamento da área de influência norte-americana, que se apresenta de maneira mais consolidada no Caribe e na América Central, o segundo vive menos ostensivamente a projeção de poder de Washington. Esse cenário no Cone Sul possibilitou medidas multilaterais mais sólidas, que foram prejudicadas na região andina pela forte presença dos Estados Unidos na região.

Portanto, ocorre uma percepção nos formuladores da política externa brasileira de que as ameaças ao país se concentram na fronteira norte⁴⁰, onde se localizariam os fatores de insegurança e as fontes de instabilidade⁴¹. Vizentini (2004, p.175-176) aponta que a política exterior brasileira, no que se refere à integração sul-americana, considera que a Bacia Platina já se encontra razoavelmente integrada, tendo agora seu epicentro na área Amazônia-Pantanal. Sendo assim, a região que vai do Pantanal ao Amapá passa a ser o centro do novo processo de integração, como foi o sul do Brasil nos anos 1980 e 1990. Segundo Miyamoto (2004, p.192), ao tratar das políticas de defesa brasileira no norte do país:

Inequivocadamente, desde os anos 80 esta (sic) parte do país foi a que concentrou esforços maiores de nossos estrategistas, porque tanto no Sul quanto no Sudeste as preocupações não faziam mais sentido. Chegou-se mesmo a criar o Ministério da Amazônia. Ainda que tivesse ocorrido a Guerra das Malvinas em 1982, o Atlântico Sul era importante, mas não se constituía em prioridade maior (...).

Pagliari (2009, p.58), semelhantemente, afirma que:

⁴⁰Essa percepção levou o Brasil à criação do SIVAM, Sistema de Vigilância da Amazônia, em 2002, a fim de obter dados para subsidiar a defesa, monitorar o controle do tráfego aéreo, a vigilância das fronteiras, questões de meio ambiente e monitoramento visando ao combate ao tráfico de drogas e contrabando de armas.

⁴¹A principal ameaça à segurança nas regiões de fronteira do Cone Sul se refere à Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, com intensa atividade do crime organizado.

O Brasil manteve a prioridade de sua política externa voltada à dimensão sub-regional. Esse destaque não é dado somente ao Cone Sul, mas também à sub-região andina, pois, conforme a relação com a Argentina foi-se estruturando em termos de cooperação, o Brasil percebeu que sua atenção deveria se voltar para a região andino/amazônica, como o verdadeiro foco regional de tensões, em termos de segurança, no final da Guerra Fria.

Assim, enquanto a fronteira brasileira com o Cone Sul encontra-se, relativamente, integrada – embora ainda distante do estágio alcançado por alguns países da União Européia - a fronteira brasileira com os países andinos se situa mais próxima a uma concepção de *fronteira-separação*. A região andina da América do Sul se apresenta, dessa maneira, muito distante da idéia de que o continente sul-americano tenha alcançado uma estabilidade baseada na pacificação. Para o presente trabalho, de modo geral, as fronteiras na América do Sul ainda estão muito distantes da concepção otimista de Lafer (2000, p.261) sobre *fronteira-separação* e *fronteira-cooperação* para a região:

A consolidação pacífica do espaço nacional liberou o país para fazer do desenvolvimento o tema básico da política externa brasileira no correr do século XX. Criou igualmente as condições para que o Brasil estivesse à vontade e em casa com o componente sul-americano de sua identidade internacional, ou seja, como diria Ortega y Gasset, com a sua circunstância. Esta é assim uma *força profunda*, de natureza positiva, de sua política externa, que no século XX esteve basicamente voltada, no contexto regional, para o entendimento entre os países sul-americanos. Este entendimento buscou transformar **fronteiras-separação em fronteiras-cooperação**, o que em tempos mais recentes se traduziu em fazer não apenas a melhor política, mas a melhor economia de uma geografia como, por exemplo, vêm fazendo os europeus, desde a década de 1950, no seu processo de integração. O paradigma deste processo de transformação no papel das fronteiras na América do Sul é o Mercosul, resultado de uma efetiva reestruturação de natureza estratégica, do relacionamento Brasil-Argentina e grociano “pilotis da organização da toda a América do Sul”, na avaliação do presidente Fernando Henrique Cardoso (grifo nosso).

Dessa forma, quando analisamos o território brasileiro, podemos afirmar que a zona de fronteira que se relaciona com os países do Cone Sul se apresenta mais bem integrada e mais próxima à idéia de *fronteira-cooperação* - principalmente a que se relaciona com o Uruguai - em relação à zona de fronteira brasileira com os países andinos, que exige políticas de segurança do Estado do Brasil em função do tráfico de drogas e dos grupos guerrilheiros colombianos com ações próximas à fronteira amazônica, militarizando as relações fronteiriças entre os países andinos e o Brasil. As políticas do governo colombiano em seu território, a presença norte-americana na sub-

região andina e as constantes compras de materiais bélicos por parte de Venezuela e Colômbia tornam a fronteira norte do Brasil mais próxima a uma idéia de *fronteira-separação*, dificultando ações de integração do Brasil em relação a seus referidos vizinhos.

No Cone Sul, também podemos apontar alguns conflitos pontuais entre os países, como a restrição unilateral exercida pelos recentes governos argentinos aos produtos brasileiros no âmbito do MERCOSUL e as reclamações argentinas em torno da instalação das indústrias *papeleras* no território uruguaio, o que afetou o processo de integração do MERCOSUL devido à incapacidade das instituições do bloco em lidar com esse conflito. Além disso, a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai se apresenta como uma região de ameaça à segurança desses países. Contudo, são divergências que não impedem a formação de um espaço relativamente integrado na região do Cone Sul, com intensas interações comerciais e fluxos populacionais, favorecendo a cooperação transfronteiriça.

Na América do Sul e, mais especificamente, no Cone Sul, a região de fronteira mais próxima ao ideal de *fronteira-cooperação*, abordado por Celso Lafer, é a que se localiza entre o Brasil e o Uruguai. Nessa região, as boas relações entre os dois países e a transfronteirização em nível cotidiano contribuem para ações estatais que ultrapassam a fronteira entre os dois países.

O MERCOSUL contribuiu para esse processo de aproximação entre os dois países, na medida em que intensificou a circulação de pessoas e de mercadorias entre Brasil e Uruguai e incentivou a pacificação da região. No entanto, o bloco não se apresenta como um ator com ações diretas sobre a região de fronteira em questão, com suas ações se restringindo aos projetos do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

3.2. A reorientação político-econômica e a crise institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL): implicações sobre a fronteira Brasil-Uruguai

O MERCOSUL apresenta, desde sua criação, avanços e retrocessos, resultantes das políticas de seus países membros assim como das diferentes

conjunturas político-econômicas mundiais. Essa evolução conduziu o processo de integração do MERCOSUL, durante uma reorientação das políticas externas dos Estados membros durante a década de 2000, ao tratamento das assimetrias estruturais com a criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), em 2005, e uma política mais voltada às questões sociais. Ao mesmo tempo, a falta de aprofundamento político-econômico do processo de integração conduz o MERCOSUL a uma de suas piores crises institucionais. É nesse contexto que se dá a intensificação das tratativas bilaterais entre Brasil e Uruguai, nas quais se insere a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, marcado pela crise do multilateralismo no Cone Sul.

O MERCOSUL foi alavancado pela aproximação entre Brasil e Argentina durante os anos 1980, com o retorno dos regimes democráticos nos dois países. Segundo Onuki (2006, p.302), uma primeira aproximação se deu ainda durante o regime militar com a assinatura (junto ao Paraguai) do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo que permitiu o uso compartilhado das usinas de Itaipu e Corpus e a regularização da navegabilidade do Rio Paraná, em 1979. Em 1988, ocorre a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os presidentes de Brasil e Argentina, Sarney e Alfonsín, ainda dentro do paradigma de substituição de importações e protecionismo, o que promoveu as relações bilaterais e aumentou o comércio intrarregional.

O Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991 entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, criando o MERCOSUL, derivou basicamente do crescimento do intercâmbio comercial e da convergência de interesses em torno da implementação de políticas de liberalização econômica em vários países da América Latina (ONUKEI, 2006, p.305). O objetivo central do MERCOSUL, que foi aprovado pelos respectivos congressos dos países, era o de estabelecer um mercado comum através do desenvolvimento de uma união aduaneira⁴² (PEÑA, 2007, p.17). Para

⁴²Segundo Ginesta (1999, p.40), "la existencia del arancel externo común implica la unión aduanera, en la cual se unifican las legislaciones y los procedimientos aduaneros, mediante la aprobación de un código aduanero común, con definiciones, procedimientos y sanciones únicos, actuando de consuno todas las aduanas de los países miembros". Tratamos o MERCOSUL como uma união aduaneira imperfeita devido às dificuldades de aplicação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), com a adoção de medidas unilaterais por parte dos países membros.

Almeida (2011, p.04), a Ata de Buenos Aires, de julho de 1990, foi representativa para a passagem de um esquema dirigista e industrializante da integração para um de cunho mais comercialista e liberalizante, com a previsão de rebaixa tarifária de 7% por semestre até se alcançar a “tarifa zero”, em dezembro de 1994, e a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC).

Algumas iniciativas multilaterais de integração já haviam sido desenvolvidas na América Latina, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, marcada pelo desenvolvimentismo e pela política de substituição de importações para industrialização, promovida pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (ONU), criando uma zona de livre comércio com altas tarifas para importação; e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de 1980, que surge como resultado dos fracassos da ALALC, flexibilizando os prazos e os processos para instalação da zona de livre-comércio proposta pelo bloco anterior (GINESTA, 1999, p.54). Essa flexibilização proposta pela ALADI permitiu aos governos de Brasil e Argentina promoverem o processo de integração bilateral que se constituiu como o precedente mais imediato de formação do MERCOSUL (PEÑA, 2007, p.24).

Portanto, são dois presidentes liberais, Collor no Brasil e Menem na Argentina, que propõem a aceleração do mercado comum no início da década de 1990, assim como é outro presidente liberal, Lacalle no Uruguai, que solicita a inserção do país no bloco⁴³ (GINESTA, 1999, p.88), o que indica a intenção desses países de implementarem políticas de liberalização econômica para melhor se inserirem no mercado global⁴⁴. É importante afirmar que, nesse período de formação do

⁴³ Para Sica (2007, p.78), a motivação da entrada do Uruguai e Paraguai no MERCOSUL estava mais associada aos custos de não fazê-lo do que dos benefícios próprios da adesão. Ginesta (1999, p.96) afirma, de forma semelhante, que o processo de entrada do Uruguai se deu devido ao temor do país de perder acesso aos mercados da Argentina e do Brasil.

Segundo Frega et al (2008, p.246), para a entrada do Uruguai no MERCOSUL foram determinantes alguns aspectos, como o processo de abertura comercial e financeira do país desde a década de 1970 e o aumento do intercâmbio comercial com Brasil e Argentina, que já representavam, em 1991, 40% das exportações uruguaias. Isso gerou uma pressão dos exportadores uruguaios para a entrada do país no processo de integração regional.

⁴⁴ Segundo Sica (2007, p.51), as reformas estruturais e os processos de liberalização “contribuyeron a la atracción de capitales y al aumento de la Inversión Extranjera Directa, lo que acompañado de las medidas nacionales de privatización, apertura de mercado y liberalización comercial, generaron un clima propicio para la integración.”

MERCOSUL, os países da América Latina estavam passando por uma transição de um modelo de substituição de importações para um de abertura econômica. Essas políticas de liberalização tiveram êxito na fase inicial do bloco, ocorrendo um maior incremento do comércio entre os países, sendo freadas a partir da crise econômica mundial de 1998 e do Brasil de 1999.

Segundo Cervo e Bueno (2010, p.483), o Tratado de Assunção apresentou um sentido *comercialista*, na medida em que:

Imbuiu-se da filosofia política do Estado normal que impregnou os governos de Fernando Collor de Mello e Carlos Saul Menem. A integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto. Desde então, interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1995, se criou o segundo mercado comum do mundo, aprofundou as contradições do processo, agravadas pela desvalorização do Real em 1999 e pela crise de insolvência da Argentina em 2001.

Essa ênfase no aspecto comercial foi parcialmente revertida durante a década de 2000. No entanto, o regionalismo pós-liberal também não conseguiu dar conta dos principais problemas do bloco, que não apresenta um projeto comum de desenvolvimento. .

Após o impulso inicial, o processo de integração do MERCOSUL passou a sofrer inúmeras críticas, resultado da pouca efetividade e da falta de consecução dos objetivos inicialmente delineados. Tokatlian (2008, p.65), em uma visão crítica em relação ao estado atual do processo de integração, afirma que:

(...) o Mercado Comum do Sul (Mercosul), vive uma paralisia prolongada: não se fortaleceu como instituição, vive a confusão da eventual entrada da Venezuela, ao mesmo tempo em que os dois sócios menores, Paraguai e Uruguai, estão a cada dia mais inconformados com o grupo.

Veiga e Rios (2011, p.84) realizam uma crítica ao processo de integração do MERCOSUL na fase pós-liberal, apontando contradições entre o nacionalismo econômico atual e a integração regional:

No Mercosul, onde se registrou forte convergência nas orientações políticas dos quatro governos, o projeto de integração permaneceu praticamente estagnado, refletindo a enorme dificuldade que tem o nacionalismo econômico para acomodar objetivos de cooperação regional (inclusive a integração) e visões de longo prazo no plano da política econômica externa.

Algumas dificuldades do processo de integração, Ginesta (1999, p.129) apontava já no final da década de 1990, quando ainda predominavam governos liberais na região, como a ausência de supranacionalidade, ou seja, de algum mecanismo que impusesse ao conjunto dos países uma decisão majoritária, pois o funcionamento do MERCOSUL se dá através de decisões consensuais entre os Estados, se caracterizando pela intergovernabilidade; além das decisões do mercado comum não serem diretamente aplicadas aos Estados partes, ou seja, devem ainda ser aceitas pelo ordenamento jurídico de cada um dos países, podendo não ocorrer a internalização das normas nos Estados Partes. Jimenez (2009) aponta a falta de efetividade das normas do MERCOSUL devido a não internalização e falta de aplicação dessas por parte dos Estados membros. Essas características dificultam a coesão do bloco e privilegiam o Brasil, que pode se beneficiar do acesso aos mercados dos países do bloco sem abrir mão de uma parcela de sua soberania⁴⁵.

Para Cervo e Bueno (2010, p.485), algumas fraquezas do processo de integração residem na recusa dos países membros em sacrificar sua soberania nas políticas públicas internas e externas; na adoção pelos governos de medidas unilaterais que desmoralizaram a Tarifa Externa Comum (TEC)⁴⁶; na falta de mecanismos para superar as assimetrias entre seus membros; e na freqüente incompatibilidade entre as políticas cambiais dos dois grandes parceiros do bloco – Brasil e Argentina. Por outro lado, como aspectos positivos, pode-se apontar a criação de uma zona de paz no Cone Sul, a elevação do comércio intrazonal e as perspectivas de expansão da cooperação para outros países da América do Sul.

Almeida (2011, p.02), em uma visão liberal do processo de integração, aponta dois fatores que dificultam o avanço do MERCOSUL: as instabilidades conjunturais no plano econômico, com planos de ajustes, na visão do autor, insuficientes; e o recuo recente no projeto de construção de um espaço econômico integrado na região, com o

⁴⁵Como exemplo, a supranacionalidade da União Européia foi um caminho encontrado para diminuir o peso relativo dos países economicamente mais fortes, no caso, Alemanha e França. No MERCOSUL, a relativa ausência de supranacionalidade e as decisões por consenso privilegiam Brasil e Argentina, desagradando os sócios menores, Uruguai e Paraguai.

⁴⁶Para Sica (2007, p.52), as diferenças das estruturas produtivas dos quatro países dificultaram a implantação da Tarifa Externa Comum (TEC), pois enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai buscavam menor proteção para produtos manufaturados e relativamente maior para o setor agrícola, o Brasil propunha medidas diametralmente opostas.

abandono relativo da liberalização comercial recíproca e ênfase subsequente nos aspectos puramente políticos ou sociais da integração. Essa ênfase foi caracterizada por Almeida (2011, p.12) como “fuga para frente”, a partir da não consecução dos objetivos de livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos.

Onuki (2006, p.300-301) diferencia três fases na constituição do MERCOSUL. A primeira, refere-se ao período de criação do bloco, de 1991 até 1994, quando o MERCOSUL tornou-se união aduaneira e adotou a Tarifa Externa Comum (TEC) a partir da assinatura do Tratado de Ouro Preto (1994), sendo caracterizada pelo sucesso da iniciativa de integração; a segunda, tem início em 1995 e se encerra em 1999⁴⁷, sendo marcada pelo aumento da interdependência e da credibilidade jurídica; a terceira, se inicia em janeiro de 1999, a partir da desvalorização do Real e da instabilidade macroeconômica dos países membros⁴⁸, com a integração passando a ser marcada pelo acirramento dos conflitos comerciais e pelo aprofundamento das assimetrias, com a dificuldade de coordenar posições em fóruns e negociações internacionais.

Sica (2007, p.53-54), em uma concepção mais otimista do período atual do processo de integração, define também três etapas na análise da integração do MERCOSUL: entre 1991 e 1998, os Estados Partes atravessaram uma conjuntura favorável, com rápido crescimento dos fluxos comerciais intrabloco, com a criação de um desvio de comércio importante; entre 1999 e 2002, ocorre importante queda dos níveis de atividade e comércio, e aprofundamento das assimetrias subjacentes, como reflexo das fortes crises conjunturais; e a partir de 2002, quando ocorre um novo período de crescimento econômico e comercial dos países do MERCOSUL, ainda que ocorram reclamações por parte dos países mais prejudicados (Uruguai e Paraguai) e conflitos setoriais intrabloco.

⁴⁷ Segundo Onuki (2006, p.308), o ano de 1995 “pode ser considerado o início da segunda fase do Mercosul, o momento de auge do processo, em que passava a predominar um relativo otimismo sobre o aprofundamento da cooperação. A consolidação do bloco derivava também do crescimento dos investimentos vindos do exterior, não apenas para os países do Mercosul mas também para toda a região. E, ainda, um crescimento da participação do setor empresarial e o envolvimento de outros setores da sociedade civil.”

⁴⁸ Onuki (2006, p.312) afirma que “com a desvalorização do Real, embora não incentivada apenas por ela, o processo de integração que já exibia dificuldades de consolidação, tornou-se mais custoso, com a redução do comércio e aumento da desconfiança em relação ao Brasil”.

Essa fase marca também a crise do liberalismo e do regionalismo aberto, além de um aumento da atuação dos Estados na economia mundial, reorientando o processo de integração do MERCOSUL, caracterizado anteriormente por um maior *comercialismo*⁴⁹. Veiga e Rios (2011, p.84) definem o regionalismo da América do Sul nesse período como pós-liberal, fundindo “nacionalismo e um mito de unidade regional”:

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar “endogenamente” benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para políticas nacionais “de desenvolvimento” e adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade.

Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal é responsável por um duplo movimento: a redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda, indo além dos limites da temática econômica (VEIGA, RIOS; 2011, p.85). Nesse aspecto, o regionalismo pós-liberal apresenta alguns avanços. No entanto, a agenda mais tradicional dos acordos de comércio é um componente inescapável, que vem sendo colocada em segundo plano pelos governos do MERCOSUL. Além disso, no que se refere às questões político-institucionais, o regionalismo pós-liberal vem avançando muito pouco, da mesma forma como ocorreu com o regionalismo liberal da década de 1990. Assim, para Veiga e Rios (2011, p.85), ao abordarem os processos de integração regional na América do Sul:

concluída a primeira década do século XXI, o balanço dos resultados da região em termos de cooperação e de integração regional é negativo. Os esquemas de cooperação herdados da década anterior – fortemente apoiados em processos de integração comercial – perderam força ou passaram a ser diretamente questionados, enquanto os novos projetos em áreas não comerciais demonstram grandes dificuldades para avançar.

⁴⁹Nesse sentido, Ginesta (1999, p.34-35) diferencia os paradigmas da integração regional. O paradigma democrático-conservador se refere à formação de uma economia de mercado totalmente aberta, uma integração economicista, com base social restrita e voltada para fora da região, nos moldes do regionalismo aberto. Já o paradigma democrático-progressista promove uma economia de mercado atenuada pela intervenção das autoridades políticas, uma integração econômico-social e uma tendência à supranacionalidade. O MERCOSUL, apesar do sentido intergovernamental de sua integração e da pouca convergência macroeconômica entre os países do bloco, apresenta, recentemente, algumas tendências próximas ao paradigma democrático-progressista, com maior ênfase nos aspectos sociais nas medidas do bloco. No entanto, ocorre um descuido com a integração político-econômica entre os países.

Ao mesmo tempo, ocorre um maior pragmatismo na política exterior do Brasil, principal país do bloco, que prioriza as relações com os países da América do Sul e com o MERCOSUL a fim de fazer frente aos países do hemisfério norte. No entanto, essa inflexão brasileira não vem apresentando resultados satisfatórios, culminando em um bilateralismo do Brasil em relação a seus vizinhos. A tolerância do Brasil para com as políticas protecionistas argentinas, contrárias ao MERCOSUL, é um exemplo desse processo. Segundo Pautasso (2012, p.11):

A partir de 2002, a integração regional sofreu uma inflexão, tanto de desempenho, quanto de perspectiva política. Esta inflexão contou, sobretudo, com a projeção de novos atores políticos críticos ao modelo neoliberal, notadamente com a eleição de Kirchner e Lula em 2003 (sic).

Peña (2007, p.33-34) apresenta uma visão otimista do atual processo de integração, afirmando que a Cúpula de Montevideu de 2005 marca uma nova etapa do MERCOSUL, relacionada a decisões que buscam consolidar a união aduaneira, dentre elas a criação do Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); o aperfeiçoamento da estrutura institucional, ainda marcada pela intergovernabilidade, do processo de integração com a criação do Parlamento do MERCOSUL; e a decisão de incorporar novos países membros, com a proposta de entrada da Venezuela como membro pleno do bloco. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL e de Bolívia e Chile (Estados associados)⁵⁰, aprovado pelo MERCOSUL em 2002, que entrou em vigor no Brasil em 2009, também demonstra uma maior ênfase das políticas do bloco nas questões sociais.

Contudo, os *déficits* do processo de integração em questões como a falta de supranacionalidade, o descumprimento das normas do bloco e a não articulação macroeconômica dos Estados Partes permanecem⁵¹, agravados pelas medidas

⁵⁰ O Decreto brasileiro N°6975, de 7 de outubro de 2009, internaliza o acordo que permite a legalização de residência dos imigrantes dos Estados que fazem parte do MERCOSUL em outros países do bloco (BRASIL, 2009b).

⁵¹ Almeida (2011-2012, p.103) realiza uma crítica da diplomacia brasileira na era Lula, afirmando que houve diversas iniciativas, no âmbito do MERCOSUL, nos planos político e social e se descurou os capítulos econômico e comercial. Segundo o autor, “quando ocorreram iniciativas econômicas – como, por exemplo, na criação do Fundo de Correção de Assimetrias, equivocadamente inspirado em modelos da experiência européia, bastante diversa daquela existente no Cone Sul – elas foram concebidas em grande medida para aquietar reclamações dos dois sócios menores, incomodados com as decisões tomadas unilateralmente pelos dois maiores, sem levar em conta o perfil diferente de suas estruturas econômicas e seus modos diferenciados de inserção internacional.”

protecionistas dos recentes governos argentinos que afetam a exportação dos produtos brasileiros e pelas recorrentes tratativas para assinatura de um tratado de livre-comércio entre Uruguai e Estados Unidos, o que contraria a política do bloco de negociar acordos comerciais em conjunto⁵². A Argentina adota políticas unilaterais de reindustrialização de sua economia, enquanto o Uruguai se sente pouco contemplado por políticas do bloco que lhe permitam acesso aos mercados brasileiro e argentino. Roseira (2011, p.235) afirma que os acordos bilaterais estabelecidos pelos Estados Unidos, como o que estava sendo negociado com o Uruguai até 2006, compõem uma estratégia deliberada do governo norte-americano que visa a fracionar o continente, enfraquecer a integração regional e funcionar como *containment* à liderança do Brasil. Abreu (2010-2011, p.69) afirma que a falta de entendimento nas tratativas para o estabelecimento da ALCA levou os Estados Unidos a priorizar as negociações bilaterais e sub-regionais, o que igualmente prejudicou as economias menores.

Outro dos sócios menores, o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL após o *impeachment* do ex-presidente Fernando Lugo, ocorrendo a entrada da Venezuela promovida por Brasil e Argentina, que era barrada devido a não aprovação do ingresso desse país por parte do Senado paraguaio. Um artigo da revista *The Economist*, do dia 30 de junho de 2012, reflete o descontentamento do novo governo do Paraguai para com o MERCOSUL, afirmando que o embaixador do Paraguai na Organização dos Estados Americanos (OEA) disse que seu país ficaria contente em deixar o bloco, cujos resultados foram decepcionantes (THE ECONOMIST, 2012). Abreu (2010-2011, p.72) aponta algumas políticas brasileiras responsáveis pelo descontentamento dos outros países membros do bloco, como a priorização de suas relações com a Argentina, com tolerância em relação ao afastamento argentino no que se refere ao cumprimento de obrigações básicas internas ao MERCOSUL, e a priorização do tratamento bilateral de temas de interesse coletivo, contrariando os interesses de Uruguai e Paraguai.

⁵²O Uruguai se apresenta, constantemente, marcado por uma divisão política entre os que defendem que o país adote o exemplo do Chile, procurando uma inserção global que privilegie as relações com os países desenvolvidos, e os que defendem a priorização das relações com os vizinhos do MERCOSUL. Nos últimos anos, os governos de esquerda uruguaios de Vázquez e Mujica têm defendido essa última posição.

Dessa forma, ao analisarmos o MERCOSUL, embora constataremos que atualmente ocorre um maior número de políticas sociais que são fundamentais para o bloco, podemos afirmar que o processo de integração atravessa uma de suas piores crises institucionais, o que reforça o bilateralismo. É nesse contexto que se insere a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.

O Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM) se contextualiza na reorientação do processo de integração do bloco, que passa a atentar para a correção de suas assimetrias. Pautasso (2012, p.10), ao tratar da reorientação da diplomacia brasileira sob o governo Lula e sua relação com o FOCEM, afirma que:

Mais do que uma iniciativa pontual, o fundo revela uma mudança de perspectiva sobre a integração regional desencadeada a partir da crise do Mercosul (1999-2001). Esta foi, sobretudo, a crise da agenda neoliberal e, com efeito, da concepção de integração baseada predominantemente no estímulo comercial intrabloco por meio da redução tarifária.

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM)(MERCOSUL, 2005), assinado em 2004 pelos Estados que constituem o MERCOSUL⁵³, prevê o financiamento de programas de convergência estrutural, de desenvolvimento da competitividade, de coesão social e o fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. Os programas de promoção da coesão social deverão contribuir ao desenvolvimento social, em especial, das zonas de fronteira, e poderão incluir projetos ligados à saúde humana, à redução da pobreza e do desemprego.

O FOCEM apresenta a idéia de que os custos e benefícios dos projetos de integração não se distribuem equitativamente entre os países e entre as regiões dentro dos países, contrariando a lógica *comercialista* da integração. Essa é uma das razões pelas quais se justifica a implementação de políticas que busquem a convergência estrutural (ESPINOSA, 2007, p.229). Entre as obras mais importantes do FOCEM destacam-se: a implantação da Biblioteca e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), a Interconexão Hidrelétrica de 500 MW Uruguai-Brasil, a ampliação do Sistema de

⁵³ A solicitação do tratamento das assimetrias estruturais partiu do Paraguai em 2003, ocorrendo a criação do fundo em 2004, por iniciativa da diplomacia brasileira, e sua regulamentação em 2005.

Esgotamento Sanitário de Ponta Porá/MS, a reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción-Puerto Vallemi, a qualificação de fornecedores de cadeia produtiva de petróleo e gás, e a linha de transmissão Itaipu/Villa Hayes (PAUTASSO, 2012, p.14). No caso da fronteira entre Brasil e Uruguai, algumas obras de infraestrutura são financiadas pelo FOCEM, como a reativação da linha férrea entre as localidades de Pintado e Rivera, no Uruguai, o que pode interligar Rivera a Montevideu por via ferroviária, e o projeto de saneamento conjunto entre Aceguá no Brasil e Aceguá no Uruguai.

O FOCEM tem como modelo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), no âmbito da União Européia, criado em 1975, que tinha como objetivo a redistribuição de uma parte das contribuições dos Estados às regiões mais desfavorecidas. Logo após a criação do FEDER, não havia uma política regional européia propriamente comunitária, mas sim uma ajuda financeira às políticas regionais de cada Estado (PUJADAS, FONT; 1998, p.161). Os princípios de uma política regional comunitária na Europa se constituem a partir da década de 1980. Financiadas pelo FEDER, ocorreram implementações de diversos programas para a redução das desigualdades regionais, dentre elas, a do INTERREG, que engloba iniciativas de cooperação entre fronteiras. Através do INTERREG foi realizada uma regionalização supranacional a fim de que o programa privilegiasse as regiões economicamente mais atrasadas da União Européia.

O FOCEM, contudo, não faz parte de um programa de desenvolvimento regional supranacional no âmbito do MERCOSUL. Esse fundo visa a diminuir as desigualdades entre os países participantes do bloco, devendo partir desses os projetos que serão financiados pelo FOCEM. Em outros termos, o FOCEM não visa à escala regional, mas sim à escala nacional interna ao MERCOSUL. Essa situação pode ser explicada pela característica intergovernamental do processo de integração do MERCOSUL, não ocorrendo um aprofundamento em direção a uma supranacionalidade como na União Européia.

Além do FOCEM, que privilegia os investimentos nas regiões de fronteira, outra política do bloco, no que se refere às fronteiras, é o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça (GAHIF), criado em julho de 2002, por iniciativa brasileira, sendo

subordinado ao Grupo Mercado Comum do MERCOSUL e coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, estando voltado à criação de instrumentos que promovam maior integração das comunidades fronteiriças, facilitando suas relações nos aspectos de saúde, educacionais, trabalhistas, migratórios, de transporte e desenvolvimento econômico (PUCCI, 2010, p.49). As relações internas ao grupo têm se dado através de negociações bilaterais, sendo a integração fronteiriça brasileiro-uruguaia e a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai amplamente discutidas no GAHIF⁵⁴ e servindo de modelo, por exemplo, para a fronteira entre Brasil e Bolívia. Assim, as ações do grupo se restringem à promoção da integração fronteiriça em nível bilateral nos países do MERCOSUL.

Dessa maneira, o MERCOSUL, ao mesmo tempo em que busca aprofundar suas políticas sociais, apresenta uma das maiores crises institucionais de sua existência. Com isso, reforçam-se, atualmente, as negociações bilaterais entre os seus países membros, caso da integração corrente entre Brasil e Uruguai. Para Veiga e Rios (2011, p.89):

não pode causar surpresa o fato de que as relações econômicas do Brasil com os países da região se estejam “processando” essencialmente pelo eixo bilateral e isso mesmo no caso dos sócios brasileiros do Mercosul. Mais do que apenas um resultado de uma estratégia brasileira, este privilégio de que tem desfrutado o bilateralismo aponta também para a crise dos acordos sub-regionais de integração e para a diversidade de incentivos e preferências de políticas na área econômica externa, que caracteriza os demais países da América do Sul.

O MERCOSUL, embora não se apresente como um ator com ações diretas sobre as regiões de fronteira, foi fundamental para o aumento das relações bilaterais entre os dois países. A melhora das relações entre os países do Cone Sul acarretou em políticas de integração, como a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. O aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Uruguai se insere no contexto do MERCOSUL.

⁵⁴ A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai e o GAHIF surgem no mesmo ano, em 2002, o que reflete a importância da Nova Agenda como modelo para o desenvolvimento de ações de integração fronteiriça no âmbito do MERCOSUL.

3.3. As relações entre Brasil e Uruguai no âmbito do MERCOSUL

Atualmente, o principal destino das exportações uruguayas é o Brasil, país mais importante do MERCOSUL, apresentando um aumento considerável de participação até o ano de 2009. A China vem se constituindo, de forma crescente, em um ator importante para os países do MERCOSUL, tomando espaço dos Estados Unidos, e se apresentava, até 2009, como segundo maior destino das exportações do Uruguai. A Argentina é o terceiro maior importador de produtos uruguayos, se estabilizando com valores constantes nos últimos anos. Já os Estados Unidos vêm se apresentando como um mercado cada vez mais fechado aos produtos uruguayos, o que pode ser reflexo do fracasso das negociações entre o Uruguai e o país norte-americano para estabelecimento de um tratado de livre comércio entre os dois países, em 2006. O Paraguai não se constitui em um destino considerável para as exportações do Uruguai.

Tabela 1: Destino das exportações uruguayas (2006-2009)

País/Ano	2006	2007	2008	2009 ⁵⁵
Brasil	14,6%	15,6%	18,7%	19,4%
China	5,8%	6,2%	8,5%	10,9%
Argentina	6,6%	8,5%	7,3%	7,6%
Estados Unidos	11,7%	9,5%	3,5%	3,9%
Paraguai	1,4%	1,5%	1,3%	1,2%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do Brasil.

As principais exportações uruguayas se referem a: a) carnes e miudezas; b) cereais; c) leite e laticínios, ovos de aves, mel natural; d) madeira, carvão vegetal e obras de madeira; e) sementes e frutos oleaginosos. A indústria uruguia vem se restringindo, cada vez mais, aos setores do refinamento de petróleo, à indústria do couro e aos setores do papel, químico e alimentos, com presença limitada de setores intensivos em tecnologia. O Brasil importa do Uruguai, basicamente, cereais; produtos da indústria de moagem, malte, amidos; e plásticos e suas sobras.

⁵⁵De janeiro a setembro de 2009.

O mercado uruguaio importa, principalmente, produtos argentinos e brasileiros de origem industrial, sendo esses dois países os principais exportadores de produtos para o Uruguai. O terceiro maior exportador de produtos para o Uruguai é a China, seguida pelos Estados Unidos e Paraguai. No caso de Argentina e Estados Unidos, podemos afirmar que ocorre uma dependência maior do Uruguai em relação aos produtos desses países sem encontrar contrapartida nos mercados argentino e norte-americano.

Tabela 2: Origem das importações uruguaias (2006-2009)

País/Ano	2006	2007	2008	2009⁵⁶
Brasil	18,0%	19,2%	17,9%	18,5%
Argentina	21,4%%	17,9%	19,6%	21,2%
China	7,3%	9,2%	11,0%	10,1%
Estados Unidos	8,6%	9,5%	9,8%	9,0%
Paraguai	7,5%	7,8%	6,5%	7,3%

Fonte:Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do Brasil.

As principais importações do Uruguai são: a) combustíveis, óleos e ceras minerais; b) caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; c) veículos automóveis, tratores e ciclos; d) máquinas, aparelhos e materiais elétricos. O Brasil exporta para o Uruguai, principalmente, produtos das categorias a), b) e c).

Dessa maneira, podemos afirmar que o Brasil se apresenta como o principal parceiro comercial do Uruguai, com os outros países do MERCOSUL, os Estados Unidos e a China também sendo importantes para a economia uruguaia. A formação do bloco do MERCOSUL se constituiu, assim, em um importante desvio de comércio na região, pois criou um mercado regional prioritário entre os países do Cone Sul.

O Uruguai exporta para o Brasil produtos de origem primária, de menor valor agregado, devido à estrutura econômica apresentada pelo país do sudeste da América do Sul. Essa estrutura é decorrente de uma aposta do país no setor agropecuário, com a redemocratização em 1985, a partir da interpretação de que os mercados

⁵⁶De janeiro a setembro de 2009.

agropecuários mundiais estariam se liberalizando (FREGA et al, 2008, p.236) e foi reforçada pela entrada em vigor do MERCOSUL, pois com o bloco o Brasil viu ganhar força sua base produtiva industrial ⁵⁷, enquanto o Uruguai teve acentuado o peso do setor agropecuário (SICA, 2007, p.64).

O Brasil possui uma estrutura industrial mais bem desenvolvida, podendo exportar produtos com valor agregado maior ao Uruguai. Além disso, o MERCOSUL significou para o Uruguai uma invasão de produtos industrializados oriundos dos países do bloco com maior desenvolvimento econômico (Brasil e Argentina), gerando descontentamentos uruguaios em relação à falta de políticas que promovam uma maior convergência econômica entre os países membros. Por isso, devido à base econômica do Uruguai, o país busca, no contexto do MERCOSUL, uma menor proteção externa para os produtos manufaturados e maior para os produtos agrícolas, ao contrário dos objetivos brasileiros. Ginesta (1999, p.110) apontava os impactos da liberação comercial do MERCOSUL sobre a economia uruguaia:

La marcha del Mercosur ha confirmado las consecuencias negativas de esta estrategia para el Uruguay. Este país ha debido abandonar su protección arancelaria frente a sus socios del Mercosur, lo que contribuyó a dismantelar parte de su sector industrial, sin tener señales claras para reconvertir su producción con miras a competir dentro (o fuera) del sistema. Claro que un país que ingresó en un acelerado proceso de reducción unilateral de sus aranceles para todo su comercio exterior no podía requerir condiciones diferentes de sus socios regionales.

O saldo comercial entre Brasil e Uruguai, tomando o período de 1989 a 2011, apresenta os seguintes números:

Tabela 3: Saldo comercial entre Brasil e Uruguai (1989-2011)

Ano	Saldo Comercial (em US\$/1000)
1989	-259.687
1990	-285.973
1991	-75.795
1992	212.226
1993	390.432

⁵⁷Os principais destinos das exportações industriais do Brasil são os países do América do Sul. Ao mesmo tempo, observa-se um aumento da participação das *commodities* nas exportações brasileiras em escala global.

1994	163.138
1995	74.022
1996	-133.173
1997	-97.959
1998	-161.519
1999	23.058
2000	67.816
2001	140.462
2002	-72.305
2003	-132.076
2004	147.726
2005	359.485
2006	394.373
2007	502.054
2008	625.973
2009	119.734
2010	-43.085
2011	421.081

Fonte: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do Brasil.

Podemos afirmar que, logo após a entrada em vigor da união aduaneira do MERCOSUL, em 1995, o Uruguai apresentava saldo comercial favorável em relação ao Brasil, com o incremento do comércio bilateral ocorrendo devido à abertura econômica multilateral promovida pelo bloco e ao impulso inicial com o desvio de comércio gerado, associados aos planos de estabilização econômica dos países do MERCOSUL e à liquidez internacional abundante. Contudo, apesar da boa performance de crescimento da economia uruguaia nesse período, se expandiram as assimetrias com o Brasil em alguns setores da indústria, que mais tarde gerariam dificuldades no comércio intrazona e seriam um fator de travamento ao avanço da integração (SICA, 2007, p.59).

A partir da crise econômica brasileira e da desvalorização do Real, em 1999, como resultado das crises da Ásia (1997) e da Rússia (1998), ocorre uma maior

facilidade para as exportações brasileiras no comércio intrazona, que se apresentam em vantagem em relação às exportações do Uruguai, dificultadas pela valorização da moeda uruguaia, ocorrendo *déficit* para o Brasil no comércio bilateral com o Uruguai, a partir desse período, apenas nos anos de 2002, 2003 e 2010, já com a moeda uruguaia desvalorizada. A crise da moeda brasileira teve fortes impactos sobre a economia uruguaia devido ao alto grau de integração a partir da formação do MERCOSUL e aos níveis de assimetria entre os países, não corrigida no processo, gerando desconfianças do Uruguai em relação às medidas econômicas unilaterais do Brasil. Além disso, a crise da Argentina, impedida de pagar sua dívida externa, em 2001, agravou ainda mais esses impactos, levando o Uruguai a uma das maiores crises econômicas de sua história entre os anos de 1999 e 2002, chegando a uma queda no PIB de 11% nesse último ano. Essa crise obrigou o Uruguai a desvalorizar sua moeda, a fim de incentivar as exportações⁵⁸, ao mesmo tempo em que o país passou a apostar no turismo e no setor de serviços a fim de alavancar sua economia. Neves (2008, p.69) disserta sobre os impactos da desvalorização da moeda brasileira no MERCOSUL e no Uruguai:

Apesar de não haver consenso sobre este tema, a crise de 1999 afetou fortemente os fluxos comerciais intra-bloco nos anos seguintes. A partir desta crise, várias dúvidas foram colocadas quanto à viabilidade e manutenção do MERCOSUL. Um processo regressivo que se estendeu até 2002, afetou, principalmente, as economias da Argentina e do Uruguai. As exportações uruguaias destinadas ao MERCOSUL, em 2002, retornaram aos níveis de 1994, e servem como sinalizador do impacto negativo da desvalorização da moeda brasileira sobre o comércio externo do país.

O crescimento recente do saldo comercial em favor do Brasil se dá, principalmente, devido ao maior valor agregado dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil ao Uruguai, que apresentam um crescimento substancial durante a década de 2000. É nesse período que o Brasil se constitui, também, como o principal parceiro comercial de Argentina e Paraguai. Desde 1990, a participação da indústria no PIB uruguaio vem apresentando notória perda, acentuando-se a partir do MERCOSUL. Essa queda na atividade industrial coincide, também, com o abandono do

⁵⁸Sola (2012, p.77) demonstra como, no caso da corrente crise da União Européia, a entrada em vigor do Euro e de uma política monetária instituída pelo Banco Central Europeu, combinada à vigência da soberania fiscal de seus Estados membros como *spending powers* e *taxing powers*, deixaram muitas economias mais fracas do bloco de “mãos atadas”, ao abdicar de um instrumento essencial nos períodos de crise: a desvalorização de suas moedas como fator de competitividade.

intervencionismo e protecionismo estatal do modelo substitutivo de importações para adotar políticas econômicas liberais e privatizadoras (FREGA et al, 2008, p.228)⁵⁹, o que resultou na substituição de produtos industriais uruguaios por importados, no fechamento de indústrias e no desemprego. A ausência do tradicional apoio estatal e a crise da economia externa determinaram uma crise profunda, o que gerou um importante processo de desindustrialização.

O mercado uruguaio, no comércio exterior brasileiro, possui pouca importância relativa, tendo sua participação diminuída ao mesmo tempo em que o MERCOSUL foi perdendo espaço na economia brasileira na década de 2000, com o estabelecimento de novos mercados para os produtos brasileiros. A tabela abaixo demonstra a participação uruguaia nas exportações brasileiras entre os anos de 1989 e 2011:

Tabela 4: Participação do Uruguai nas exportações e importações brasileiras (1989-2011)

Ano	Participação na exportação (%)	Participação na importação (%)
1989	0,97	3,25
1990	0,94	2,81
1991	1,07	1,96
1992	1,44	1,47
1993	2,01	1,53
1994	1,68	1,72
1995	1,75	1,48
1996	1,70	1,77
1997	1,64	1,62
1998	1,72	1,80
1999	1,39	1,31
2000	1,21	1,08

⁵⁹As décadas de 1980 e 1990 no Uruguai foram marcadas por políticas de reformas estruturais na área da economia, com destaque para as privatizações de bens e serviços, freadas pelos efeitos negativos do programa privatizador argentino; pelo processo de integração regional do MERCOSUL; e, principalmente, a partir da década de 1990, pelo câmbio fixo, valorizando o peso uruguaio frente ao dólar e prejudicando as exportações do país, ao mesmo tempo em que privilegiava o pagamento da dívida externa. O peso uruguaio se manteve valorizado até 2002, quando a crise de julho de 2002 obrigou o governo a uma rápida desvalorização (FREGA et al, 2008, p.236).

2001	1,10	0,90
2002	0,68	1,03
2003	0,55	1,11
2004	0,69	0,83
2005	0,72	0,67
2006	0,73	0,68
2007	0,80	0,65
2008	0,83	0,59
2009	0,89	0,97
2010	0,76	0,87
2011	0,85	0,78

Fonte: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio do Brasil.

Na tabela acima, podemos observar que a economia uruguaia perde importância no comércio exterior brasileiro a partir do ano de 1999, com a desvalorização da moeda brasileira, após o aumento do comércio intrazona no início da união aduaneira do MERCOSUL. A crise da economia uruguaia, entre os anos de 1999 e 2002, reforçou essa queda na participação. O crescente grau de interrelação entre as economias do MERCOSUL, que impulsionou o aumento do PIB dos países membros e o nível de comércio intrazona, foi assimétrico, aumentando a incidência dos maiores países do bloco – Brasil e Argentina - sobre os pequenos – Uruguai e Paraguai. Com base nos dados supracitados, pode-se afirmar que a economia uruguaia possui uma dependência considerável em relação ao Brasil, não ocorrendo o contrário. É com base nessa dependência que se aprofundam as relações entre os dois países, ao mesmo tempo em que o Brasil busca exercer sua liderança na América do Sul.

Esse aprofundamento das relações bilaterais entre os dois países levou à criação da Comissão Bilateral de Planejamento Estratégico e Integração Produtiva (CBPE), em março de 2010, pelos Presidentes Lula, do Brasil, e Mujica, do Uruguai. Assim, a Comissão busca a complementação industrial e produtiva, com a integração e cooperação em matéria de energia e maior integração da infraestrutura física, em particular no que diz respeito a investimentos em portos, pontes e ferrovias (SIMÕES,

2011, p.112). A CBPE é coordenada pelas respectivas Chancelarias, no nível de Vice-Ministros, e integrada pelos Ministérios e órgãos públicos envolvidos nos temas em questão. Dentre os projetos monitorados pela CBPE está a interconexão ferroviária entre Brasil e Uruguai, por Rivera e Sant'Ana do Livramento. A CBPE constitui mais uma instituição bilateral surgida no contexto de crise do MERCOSUL.

Se a escala supranacional, com o MERCOSUL, apresenta poucas ações diretas sobre a fronteira entre Brasil e Uruguai, faz-se importante abordar como os atores da escala nacional influenciam a fronteira brasileiro-uruguaia. Nesse sentido, procura-se abordar a legislação e as políticas territoriais nacionais com incidência sobre a região de fronteira entre Brasil e Uruguai.

3.4. As legislações e as políticas territoriais nacionais para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai

A faixa de fronteira brasileira se estende por mais de 15.000 quilômetros de limites terrestres, abrangendo 27% do território nacional e 52% do Rio Grande do Sul (182 municípios), em 11 estados e 588 municípios da federação. A largura da faixa de fronteira brasileira foi primeiramente estabelecida como sujeita a condições especiais na Lei N° 6.601, de 18 de setembro de 1890, reservando uma área de 66 quilômetros (10 léguas), ao longo do território nacional, que possuiria terras que poderiam ser concedidas gratuitamente pelo Estado. A primeira lei que estabelece restrições a essas áreas é a Constituição de 1934, que estabelece uma faixa de fronteira de 100 quilômetros, na qual nenhuma concessão de terras ou vias de comunicação poderia ser feita sem a audiência prévia do Conselho Superior de Segurança Nacional, criado na mesma constituição (STEIMAN, 2002, p.19). A Constituição de 1937 expandia essa faixa para 150 quilômetros. A Constituição Federal de 1946 também legislava sobre a região de fronteira brasileira.

A lei que atualmente rege a faixa de fronteira brasileira é a de N° 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), que estabelece como indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 quilômetros, sendo designada Faixa de Fronteira, identificando atividades de interesse nacional que mereçam o acompanhamento do Estado. Fica vedada, salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança

Nacional, a prática de atos referentes à alienação e concessão de terras públicas; construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; estabelecimento de indústrias que interessem à Segurança Nacional; instalação de empresas que se dediquem à exploração e aproveitamento de recursos minerais e à colonização e loteamento rurais; e participação de estrangeiro em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural. As empresas que se instalarem exercendo atividades ligadas à Segurança Nacional devem possuir pelo menos 51% de capital pertencente a brasileiros, pelo menos 2/3 de trabalhadores brasileiros e possuírem a administração com maioria de brasileiros. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto N° 85.064, de 26 de agosto de 1980. Dessa forma, a Lei N° 6.634/79 não impede os investimentos nas regiões de fronteira, mas condiciona esses investimentos ao consentimento do Estado. A única restrição aos investimentos presente na lei se dá em relação à instalação de empresas estrangeiras ligadas a áreas que se refiram à Segurança Nacional.

O artigo 20, § 2º da Constituição brasileira afirma que “a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada como fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 1988). A constituição, formulada em 1988, prevê uma preocupação maior com a defesa das fronteiras, não apontando a possibilidade de integração fronteiriça, embora cite a integração econômica, política, social e cultural com outros países da América Latina como fundamental. Por outro lado, a regulação por lei desses 150 quilômetros possibilita políticas de desenvolvimento específicas para a faixa de fronteira.

Sendo assim, sempre houve uma preocupação dos governos brasileiros em relação à faixa de fronteira. Contudo, essa preocupação sempre foi muito mais voltada a questões de defesa do território, com o regimento de atividades estratégicas para o país, que está atualmente a cargo do Conselho de Defesa Nacional (MOREIRA et al, 2008, p.29), não se apresentando políticas territoriais para o desenvolvimento da faixa de fronteira. A qualificação da faixa de fronteira apenas como “zona de segurança nacional” inibiu a formulação de políticas territoriais para essas regiões afastadas do centro político-econômico do país.

Faz-se importante afirmar que a faixa de fronteira de 150 quilômetros pode ser pensada tanto através dessa concepção de segurança nacional quanto a partir de uma delimitação de uma área que demanda políticas territoriais específicas para seu desenvolvimento, conforme abordado pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), com o desenvolvimento socioeconômico das regiões de fronteira podendo contribuir para a segurança nacional. Dessa forma, os objetivos de segurança nacional e de desenvolvimento socioeconômico são complementares nas regiões de fronteira.

A principal ação do governo federal do Brasil para essas regiões se constituiu, por um longo período, no Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira, da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), extinta em 1955 e reativada em 2008. Com a extinção da SAE, o programa teve rápida passagem pelo, também extinto, Gabinete do Ministro Extraordinário de Projetos Especiais e pelo Ministério da Defesa (MOREIRA et al, 2008, p.29). Em julho de 1999, o Programa foi transferido para o Ministério da Integração Nacional e sua implementação ficou sob responsabilidade da Secretaria de Programas Regionais (SPR), um dos órgãos responsáveis pela implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída por meio do Decreto N°6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, denominado assim após o Plano Plurianual de 2008-2011 – anteriormente, se chamava Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - foi reestruturado em 2005, tendo como objetivo principal a estruturação física, social e produtiva da faixa de fronteira com ênfase nas potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. A faixa de fronteira considerada pelo programa é a instituída pela Constituição brasileira de 1988, limitando-se a 150 quilômetros de distância em relação ao limite do território do Brasil. Segundo o estudo realizado pelo grupo de pesquisa RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para a elaboração do programa, a faixa de fronteira se apresenta pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso a serviços e bens públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, apesar de sua importância para a integração sul-americana (BRASIL, 2012).

Assim, são identificados como resultados esperados pelo programa o estímulo aos processos sub-regionais de desenvolvimento, contribuindo para a redução da desigualdade regional e para a integração da América do Sul; a melhoria da governança e estímulo à sociedade civil com participação dos atores locais em projetos de desenvolvimento da faixa de fronteira; e a revisão do marco regulatório que tem impacto no desenvolvimento econômico da região e nas condições de cidadania (BRASIL, 2012). Embora se apresente como um programa nacional de desenvolvimento regional para as áreas de fronteira, o paradigma na elaboração do PDFF se constitui, assim, fortemente ligado à descentralização política, assim como às políticas territoriais de desenvolvimento endógeno, na medida em que prioriza as regiões como recorte espacial, os arranjos produtivos locais como unidades de desenvolvimento econômico e a governança como mediação entre os atores locais. Esse paradigma é adotado nos programas desenvolvidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Segundo o documento “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira” (BRASIL, 2010, p.35), elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça do governo federal, o PDFF tem como desafio:

a mudança no conceito que se tem de fronteira, entendendo que essa não é somente uma região longínqua e isolada, mas um espaço de integração, no qual se deve estimular o desenvolvimento transfronteiriço, buscando a integração, sobretudo na ativação de potencialidades locais.

O PDFF realizou uma divisão da faixa de fronteira brasileira em três arcos, segundo as características produtivas e a organização social: Norte, Central e Sul. A cidade de Sant’Ana do Livramento se localiza no Arco Sul, região mais afetada pela dinâmica transfronteiriça do MERCOSUL, que abrange a faixa de fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Dentro desse Arco, a cidade se encontra na região da Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul, definida pelo programa.

Em 2010, dá-se a criação de uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF por parte do governo Lula, que propõe a regionalização das ações sobre a fronteira. Essa comissão tem como

tarefa coordenar os núcleos regionais de integração da faixa de fronteira na elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIFs) por parte dos estados do Brasil, para a posterior criação do Plano Brasil Fronteira. No caso do Rio Grande do Sul, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (Núcleo – RS) foi criado em julho de 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Ao mesmo tempo em que se dá a regionalização dos planos de desenvolvimento e integração para a faixa de fronteira brasileira, ocorre uma diminuição cada vez maior dos investimentos do governo federal no Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. O jornal Hoje em Dia, de 11 de junho de 2011, afirma que o combate à criminalidade passou a ser prioridade para o governo do Brasil em detrimento de uma política de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira, o que se reflete nos dados de que a média anual de investimentos no PDFF, desde 2006, que era de R\$ 24,8 milhões, é um quinto da destinação prevista para o Plano Estratégico de Fronteiras, voltado à defesa, criado no ano de 2011 (JORNAL HOJE EM DIA, 2011).

Para a professora Lia Osório Machado, pesquisadora e coordenadora do grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o PDFF começou a ser abandonado no segundo governo Lula, investindo muito pouco da dotação orçamentária que recebia (JORNAL O GLOBO, 2011). Como exemplo, segundo o ex-secretário do Planejamento de Sant’Ana do Livramento, senhor Robson Schmidt Cabral⁶⁰, a Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento procurou a liberação de recursos para o arranjo produtivo da vitivinicultura do município, ocorrendo, no entanto, inúmeras dificuldades burocráticas. Dessa forma, os recursos do PDFF destinados à Sant’Ana do Livramento se restringiram a emendas parlamentares para investimentos em infraestrutura, como o asfaltamento de vias na cidade. Esse fato se apresenta coerente com as inúmeras críticas recebidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) devido à sua ineficácia. A iminente criação do Plano

⁶⁰Entrevista realizada no dia 19.07.2012, no Núcleo de Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Pelotas, em Sant’Ana do Livramento.

Brasil Fronteira a partir dos PDIFs estaduais pode representar uma retomada das políticas federais de desenvolvimento regional para as regiões de fronteira.

Nesse sentido, por parte do governo brasileiro, constata-se, atualmente, uma preocupação maior com a defesa e a segurança nacionais, muito mais voltada para o controle e a fiscalização nas regiões de fronteira, ficando em segundo plano a concepção de segurança das fronteiras a partir do incentivo ao desenvolvimento regional proposta pelo PDFF, em 2005. O Plano Estratégico de Fronteiras, que reúne os Ministérios da Defesa, Fazenda e Justiça, e o programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON⁶¹, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, são exemplos das prioridades do governo federal. Também se faz importante afirmar que as operações do Plano Estratégico de Fronteiras e do ENAFRON são muito mais direcionadas às fronteiras com a Colômbia, Peru e Bolívia, sendo o Cone Sul ainda um espaço relativamente integrado e com menor atividade de organizações criminosas em suas fronteiras⁶². Assim, observa-se, cada vez mais, uma predominância da visão pragmática dos Ministérios da Defesa e da Justiça sobre as fronteiras brasileiras, ficando, até o presente momento, em segundo plano as políticas de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional.

O Uruguai não possui uma faixa de fronteira regulada por lei. Enquanto no Brasil se discute, recorrentemente, a flexibilização da faixa de fronteira, com propostas de diminuição para 50 quilômetros, no Uruguai se encaminha sua criação, com uma proposta do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP) de uma

⁶¹ O programa ENAFRON é definido como “conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidade melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais e estaduais” (BRASIL, s.d.). Tem como objetivos promover a articulação dos atores governamentais para incentivar e fomentar políticas públicas de segurança nas regiões de fronteira; e enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira como um todo (BRASIL, s.d.).

⁶² Como exemplo, os únicos pontos considerados vulneráveis na região do Cone Sul pela Estratégia Nacional de Fronteiras do governo brasileiro são: Lago de Itaipu, Foz do Iguaçu e Guaíra - PR; região de Dionísio Cerqueira – SC; e BR-290, região de Uruguaiana –RS. Nenhum desses pontos se localiza na fronteira com o Uruguai (BRASIL, s.d.).

faixa de até 50 quilômetros de largura, visando à soberania e à segurança sanitária, sendo contrária à “estrangeirização especulativa” da terra (PUCCI, 2010, p.38).

Embora não possua uma faixa de fronteira regulada por lei, o Uruguai possui um programa para sua região de fronteira, criado em 2006, sendo coordenado pela Direção de Coordenação Territorial do *Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)*, organizando diversos seminários binacionais intitulados “Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso e Complejo”, até o ano de 2009, nas cidades da fronteira uruguaia. Esse programa está inserido em um contexto de fortalecimento das capacidades locais de participação social e na descentralização administrativa promovidas pelo governo uruguaio de Tabaré Vázquez (2005-2010).

O objetivo do programa é construir um modelo de trabalho no espaço territorial de fronteira que promova uma intervenção institucional e integrada que contribua para a melhoria das condições de vida de sua população, fortalecendo a capacidade articuladora das diferentes instituições e organizações envolvidas no nível local, nacional e internacional. Nesse sentido, procura se inserir no contexto de integração regional na escala do MERCOSUL e promoção de iniciativas, propostas e projetos originados na escala local.

Além dos seminários promovidos, a principal ação do *Programa Políticas de Integración de Frontera* se refere às Oficinas Binacionais de Fronteira, que tem como objetivo garantir o pleno exercício dos direitos cidadãos através de serviços integrados de assessoramento e tramitação entre diferentes organismos, que melhorem a participação social e promovam o desenvolvimento das comunidades locais. Também permite melhorar a acessibilidade e cobertura das políticas sociais do Uruguai e do Brasil com relação aos cidadãos residentes na região fronteira. O assessoramento e orientação promovidos pelas Oficinas Binacionais de Fronteira com relação ao cidadão fronteiro se referem à normativa vigente nacional, binacional e do MERCOSUL, à residência legal na região de fronteira, à cidadania, ao direito do trabalho, à identificação (carteira de identidade e Documento Especial Fronteiro), à proteção social e aos serviços de saúde e educativos. Assim, se apresenta fortemente articulado à legislação e aos temas tratados na Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiro entre Brasil e Uruguai e no MERCOSUL.

Dessa forma, o programa uruguaio para a região de fronteira tem conseguido se aproximar da escala local e do cotidiano do cidadão fronteiriço, se apresentando atuante nas políticas sociais fronteiriças. Embora seus objetivos sejam menos abrangentes em relação ao PDFF, o *Programa Políticas de Integración de Frontera* vem apresentando eficácia no que se refere às políticas sociais na região de fronteira uruguaia, ao contrário do programa brasileiro.

CAPÍTULO 4: A ESCALA LOCAL DAS INTERAÇÕES FRONTEIRIÇAS: AS CIDADES-GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

O Capítulo 4 procura tratar das relações entre as duas cidades-gêmeas no contexto da fronteira brasileiro-uruguaia, procurando demonstrar como essas relações evoluíram de uma situação na qual predominava o belicismo na criação das duas cidades, com a prevalência da defesa dos referidos Estados-nação, para uma relação na qual predomina a integração local entre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Essa integração sempre se deu em nível cotidiano, com Brasil e Uruguai procurando controlá-la em um contexto de separação entre os respectivos Estados-nação. Essa situação, em escala binacional, vem sofrendo transformações desde a década de 1980, quando passa a ocorrer uma maior aproximação entre Brasil e Uruguai.

4.1. A delimitação da fronteira entre Brasil e Uruguai e a criação das cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera

Kühn (2002, p.25) aponta que a noção de “nacionalidade” delimitada por uma região fronteira, no contexto colonial setecentista, não se colocava para os homens e mulheres que vivenciaram os conflitos e tréguas entre portugueses e espanhóis no rio da Prata. Sendo assim, havia um contexto de uma fronteira em movimento na região, com intensa circulação de homens e mercadorias, com uma demografia heterogênea e instabilidade política. Os conflitos que se davam na região platina originavam-se dos interesses das Coroas portuguesa e espanhola sobre a região e não pelo sentimento de nacionalismo, em formação ainda no século XVIII. A imprecisão do Tratado de Tordesilhas (1494), que deveria definir as áreas de domínio português e espanhol na América e na Ásia, dava margem para esses conflitos:

O limite sul das concessões das capitâneas, decisão unilateral de Portugal, entrava, na verdade, em conflito com decisão também unilateral por parte da Espanha de colocar seu limite norte no “cabo de São Vicente”. Assim, a linha de Tordesilhas não foi respeitada por nenhuma das duas potências (GARCIA, 2010, p.49).

A formação da República Oriental do Uruguai está fortemente ligada aos conflitos entre portugueses e espanhóis pela região da Bacia do Rio da Prata. Para Garcia (2010, p.39), o interesse português nesse local se estabeleceu desde o período inicial de demarcação das terras do “Novo Mundo”, com a procura de domínio sobre a região que daria acesso à prata encontrada no território espanhol. Portugal, baseando-se no que considerava ser o limite de suas terras a partir do Tratado de Tordesilhas (1494), nunca desistiu da idéia de ter a Bacia do Rio da Prata sob sua jurisdição. Para Magnoli (1997, p.47), o expansionismo português seria o responsável pela política de domínio do Prata, baseado no mito de Ilha-Brasil, cujos limites naturais⁶³ seriam os cursos do Rio Amazonas e Rio da Prata:

(...) a imaginação teria sido orientada por um desígnio geopolítico, que transformou o relato lendário em mito territorial. O mito da Ilha-Brasil, uma entidade natural, indivisa e isolada, cumpriria a função de contraponto português à ordenação da empresa colonial subjacente ao Tratado de Tordesilhas. Ele teria fornecido uma legitimação poderosa à vontade política expansionista da Coroa, conferindo limites geográficos alternativos para o empreendimento colonial.

Para Moniz Bandeira (2012, p.76), o que interessava à Coroa portuguesa era assegurar a livre navegação do Rio da Prata, o que implicava o domínio de uma de suas margens, pelo menos, o que levaria, posteriormente, à fundação da Colônia de Sacramento, à tentativa da conquista de Montevideu e ao povoamento do Rio Grande de São Pedro, Santa Catarina e Paranaguá por imigrantes açorianos. O Rio da Prata representava a chave de acesso ao estuário superior do Paraná, Uruguai e Paraguai, que banhavam terras consideradas as mais férteis do Brasil (MONIZ BANDEIRA, 2012, p.77-78).

Em 1640, os comerciantes lusitanos passaram a pressionar a Coroa portuguesa para a fundação de um posto avançado de domínio no Prata, a Colônia do Sacramento. Essa nova colônia portuguesa foi fundada em 1680, na margem oposta do Rio da Prata em relação à Buenos Aires, patrocinada pelos grandes comerciantes

⁶³Aron (1986, p.277) observa um sentido implícito na utilização do conceito de “fronteira natural” pelos Estados. O autor afirma que a fronteira natural é “marcada por um curso d’água ou uma cadeia de montanhas; é, portanto, fácil de defender: as fronteiras naturais poderiam ser chamadas de fronteira estratégicas ou militares. Neste sentido, o argumento militar equivale ao argumento econômico (ou biológico) do espaço vital: substitui um argumento de ordem moral. A necessidade de segurança justifica a anexação de uma província, do mesmo modo como a necessidade vital justifica a conquista territorial” (ARON, 1986, p.277).

do Rio de Janeiro. Para Kühn (2002, p.33), Portugal via a Colônia com perspectivas de vantagens econômicas obtidas com o comércio ilícito e a venda de couros, além de um elemento fundamental de barganha política entre Portugal e Espanha, como viria a ser com a troca pelos territórios dos jesuítas espanhóis no Rio Grande do Sul. Para Garcia (2010, p.69), fatores como a possível existência de ouro no sul do Brasil, a necessidade de monetizar a economia brasileira com a prata do Peru, os rebanhos bravios disponíveis e a convicção de que o grande estuário do Rio da Prata era o limite do domínio português levaram à fundação da Colônia.

Em 1726, a Coroa espanhola funda sua primeira cidade na Banda Oriental, Montevideú, a fim de frear a expansão lusitana na região. Garcia (2010, p.112) aponta esse fator como o principal para a consciência da importância das terras do Continente do Rio Grande em detrimento da Colônia, ameaçada pela povoação hispânica. Entre 1735 e 1737, ocorre o cerco espanhol à Colônia, provocando a destruição parcial da cidade e levando muitos habitantes à fome. Alguns desses abandonam a cidade e se tornam os primeiros povoadores de Rio Grande, fundada em 1737 pela expedição de Silva Pais, que procurava criar um ponto de apoio para a conservação da Colônia. Após esse período, a Colônia de Sacramento entra em decadência e jamais volta a ter a influência anterior. Segundo Magnoli (1997, p.71):

A Colônia de Sacramento entrelaçou a disputa colonial americana com os conflitos dinásticos europeus do início do século XVIII e foi o centro da questão diplomática entre as duas Coroas nas negociações secundárias dos tratados de Utrecht, em 1713 e 1715, dos quais Portugal participou já na condição de um semiprotetorado britânico. A devolução do posto platino no segundo tratado provocou a fundação de Montevideú pelos castelhanos, em 1726, com a finalidade estratégica de isolar a Colônia. A eclosão de um novo ciclo de confrontação militar pelo seu controle, entre 1735 e 1737, determinou a fundação do povoado luso de Rio Grande de São Pedro (atualmente, o centro portuário de Rio Grande), que se tornou o marco original do povoamento do Rio Grande do Sul. Logo depois, eram criadas as capitanias do Rio Grande e de Santa Catarina.

O Tratado de Madri, negociado por Alexandre de Gusmão e celebrado em 1750, é de fundamental importância para a delimitação das fronteiras no Rio Grande do Sul, pois reconheceu as mútuas usurpações de Portugal e Espanha, o fim de Tordesilhas, o *uti possidetis* (interdito possessório, ligado à ocupação efetiva), os limites naturais – pela primeira vez sendo tomados como fronteiras internacionais - e a paz entre os dois reinos (GARCIA, 2010, p.127). Para Magnoli (1997, p.73), as vantagens portuguesas

no tratado foram condicionadas pela superioridade dos conhecimentos geográficos lusos na América meridional. Segundo Kühn (2002, p.35), esse tratado reconheceu o princípio do *uti possidetis*, assegurando aos portugueses o continente do Rio Grande, colonizado a partir de 1730. Aos portugueses ficariam assegurados os territórios dos campos de Viamão, as terras do Vale do Jacuí e a vila do Rio Grande. A única concessão feita estabelecia para os portugueses a troca da Colônia de Sacramento pelos Sete Povos das Missões. Não havia artigo no tratado que explicitasse essa troca; porém, previa-se a concessão de todas as terras a Portugal que estivessem ao norte do Rio Negro, no Uruguai (GARCIA, 2010, p.129). Em 1777, o Tratado de Santo Ildefonso estabelece a concessão, por parte de Portugal, da Colônia de Sacramento, da Banda Oriental e dos Sete Povos das Missões à Espanha. Moniz Bandeira (2012, p.67) aponta os interesses de Portugal e Espanha quando da assinatura do Tratado de Madri, que “deu forma” ao posterior território brasileiro:

Ao que parece, o governo de Madri considerou esse acordo muito vantajoso, pois lhe possibilitava atender aos reclamos dos mercadores de Sevilha, prejudicados pelo contrabando que fluía através da Colônia de Sacramento, em troca de um território sobre o qual sua soberania era, por assim dizer, nominal. E, conquanto renunciasse à Colônia de Sacramento, Portugal ficava com um território no qual ainda esperava encontrar minas de ouro, enquanto o Marquês de Pombal podia ampliar o raio da perseguição que desencadeara contra os jesuítas.

A tentativa de emancipação das colônias espanholas do Rio da Prata, por volta de 1810, colocou em perigo o governo colonial de Montevideu (CAGGIANI, 1983, p.07). Em 1811, ocorre a ascensão de Artigas na Banda Oriental, difundindo idéias de liberdade total em relação à Espanha, república, federação e direitos humanos, alcançando grande popularidade e provocando intervenções do Império luso-brasileiro a fim de “pacificar” a região, palco de perigos que poderiam ameaçar as províncias meridionais luso-brasileiras. A primeira dessas intervenções de D. João na Banda Oriental (1811-1812) deixaria marcas indeléveis no povoamento e delimitação da Capitania Geral de São Pedro (GARCIA, 2010, p.209). A ocupação da Banda Oriental demandava o acampamento das tropas por um longo período, originando-se povoamentos como os que deram origem às cidades Bagé, Alegrete e Sant’Ana do Livramento, onde hoje se localiza a fronteira entre Brasil e Uruguai. Segundo Garcia

(2010, p.210), essa última teria se originado em 1812, no povoamento da coxilha de Santana após a volta das tropas do capitão-general D. Diogo de Souza.

Em janeiro de 1819, durante a Segunda Intervenção do Império luso-brasileiro na Banda Oriental (1816-1820), o Cabildo de Montevidéu propõe estabelecer limites entre a Província Oriental e a Capitania-Geral de São Pedro. Garcia (2010, p.217) descreve os limites estabelecidos pela Convenção de 1819:

A linha de limites começava no mar, ao sul da fortaleza de Santa Teresa, ao pé do Chuí, contornando-a até o nordeste, seguindo daí em linha reta até a confluência do Arroio São Luiz com a Lagoa Mirim, e continuava por sua margem ocidental, ressaltando-se sempre a distância para o sul de dois tiros de canhão, até o Jaguarão. Deste, subia até suas nascentes, cruzava em linha reta até o Rio Negro alcançando a coxilha de Santana, infletindo pela de Haedo até a nascente do Arapeí, de onde ia encontrar o Rio Uruguai.

No entanto, a maneira com que a convenção de 1819 foi negociada ensejou a idéia de nulidade do limite, devido às intervenções lusas na Banda Oriental. Para Magnoli (1997, p.255), essa convenção não se inscrevia na lógica da delimitação de fronteiras, pois se tratavam de limites administrativos internos a partir da Ata da Cisplatina, de 1821, que incorporou essa região ao Império brasileiro e confirmou o limite pela convenção de 1819. Essa linha será invocada diversas vezes pelo Brasil, inclusive nas negociações do Tratado de 1851, abordado mais adiante.

Em 1825, a Banda Oriental, incorporada pelo Brasil em 1821, proclama sua independência com relação ao Império do Brasil, já independente neste momento, sendo anexada às Províncias Unidas do Rio da Prata⁶⁴. O Império Brasileiro declara guerra ao Uruguai e às Províncias Unidas, sendo derrotado na Guerra da Cisplatina⁶⁵. Em 1828, a Província Cisplatina torna-se independente, dando origem à República Oriental do Uruguai. Segundo Magnoli (1997, p.148), a independência uruguaia não correspondia aos interesses de nenhuma das duas potências regionais:

A independência uruguaia – cuja legitimidade política foi atestada, desde o início, pela popularidade de Artigas – não correspondia ao interesse de nenhuma das potências platinas. A Argentina, engajada no projeto das

⁶⁴Segundo Garcia (2010, p.234) “em 25 de agosto de 1825, a Assembléia de Florida declarou a independência da Província Oriental em relação ao Império do Brasil e, ato contínuo, sua incorporação às Províncias Unidas, o que foi aceito pelo Congresso Constituinte portenho, em outubro de 1825.”

⁶⁵ Garcia (2010, p.231) afirma que “os limites pelo Prata, havia tanto desejados pela dinastia portuguesa e duramente mantidos de 1816 a 1828, custarão a D. Pedro sua Coroa brasileira. As guerras no Extremo Sul seriam a causa principal de sua abdicação em 1831. Tal como Pombal, nosso primeiro Imperador perderá seu mando por sua política de engrandecer o Brasil no Extremo Sul.”

Províncias Unidas, a encarava como mais um episódio da fragmentação do antigo Vice-Reinado, manipulado do exterior pela diabólica aliança entre a Grã-Bretanha e o Brasil. O Império, por seu turno, a interpretava como perda do acesso ao estuário, que passava ao controle indisputado da Argentina. Entretanto, o Uruguai independente identificava-se plenamente com os objetivos da Grã-Bretanha, cuja política visava, simultaneamente, afastar o Brasil do Rio da Prata e evitar que as duas margens do estuário ficassem sob domínio argentino.

Entretanto, o processo de independência do Uruguai não representa o estabelecimento de fronteiras fixas e bem determinadas com o Brasil. A Convenção Preliminar de Paz de 1828 não estipulou os limites do novo Estado (GARCIA, 2010, p.240; MAGNOLI, 1997, p.256). Essa convenção apenas estabeleceu um limite provisório pelo Rio Quarai, enquanto não se resolvessem as questões pendentes (TEIXEIRA SOARES, 1973, p.287).

O não estabelecimento das fronteiras do território uruguaio após a independência se relaciona a identidades políticas ainda em formação, pois nesse período ainda se constitui uma identidade que basicamente era comum e indistinta. Segundo Caetano (2011, p.171), ao se referir ao período de independência uruguaia:

Proliferaban por entonces, como ha sido estudiado largamente, una multiplicidad de identidades que iban desde distintas formas que referían a las nociones de lo provincial (“oriental”, “porteño”, “cordobés”), lo regional (“argentinos”, entendidos por entonces como rioplatenses) y aún lo continental (“americanos” o la persistente idea de “españoles americanos”). Los grandes conflictos y procesos sociales se dirimían en el territorio de la región. No existían fronteras: ni jurídicas (no los preveía por ejemplo la primera Constitución de 1830), ni políticas (los bandos argentinos e orientales, unitarios y federales y blancos y colorados, se asociaban permanentemente entre sí, así como también con los grupos de la conflictiva zona sur del Imperio del Brasil), ni económicas (el gran negocio de la región era el llamado comercio de tránsito, con los grandes ríos como hidrovías disponibles y disputadas) ni tampoco sociodemográficas (las incipientes configuraciones sociales y las primeras cadenas inmigratorias se asociaban a poblaciones que se desplegaban y radicaban con muy vagos sentimientos de límites).

Magnoli (1997, p.242) afirma que o período predominante de delimitação das fronteiras brasileiras é o do Império, ao contrário do que o “mito” da antiguidade das fronteiras brasileiras defende⁶⁶. Magnoli também discorre sobre o papel significativo que as guerras tiveram na configuração dos limites internacionais do Brasil, ao

⁶⁶ Cervo e Bueno (2010, p.87) afirmam que “a expansão das fronteiras deu-se no período colonial, cedendo os textos jurídicos diante dos fatos: a *Inter Coetera*, os Tratados de Tordesilhas, de Madri (1750), e o tratado preliminar de Santo Ildefonso (1777).”

contrário do que afirma a historiografia tradicional. Para ele, a fronteira com o Uruguai seria um dos exemplos de fronteiras delimitadas no período do Império, sendo resultado de uma guerra – no caso, a Grande Guerra uruguaia, com intervenção brasileira, entre 1843 e 1851.

Para Cervo e Bueno (2010, p.91), a preocupação do Império brasileiro com as fronteiras se deu a partir de 1838, como resultado de alguns incidentes: o governo uruguaio avançou um plano segundo o qual todos os limítrofes se uniriam contra o Brasil para lhe impor as fronteiras de Santo Ildefonso (1777); a guerra no Rio Grande do Sul e as agitações no Uruguai colocavam em risco a segurança daquelas fronteiras; autoridades de Chiquitos, na Bolívia, concederam sesmarias em território da província de Mato Grosso; tropas francesas invadiram o território brasileiro no Oiapoque.

Em linhas gerais, a política brasileira de limites no século XIX, segundo Cervo e Bueno (2010, p.96-97), se constituiria nas seguintes características: definição do *uti possidetis* como doutrina de limites; opção pela negociação bilateral como método de implementá-la; exclusão do arbitramento, a não ser em derradeira instância; e determinação ocasional de corolários à doutrina: a) referência aos tratados coloniais, na ausência de ocupação efetiva; b) ocupação colonial prolongada à independência como geradora do direito; c) permuta, cessão ou transação de territórios em favor da fronteira mais natural e dos interesses do comércio e da navegação; d) vinculação da navegação e do incremento comercial à solução de limites.

Durante o período entre 1830 e 1851 ocorrem tentativas de ajustar os limites territoriais entre Brasil e Uruguai. O Tratado de 1851, que estabeleceu os limites entre Brasil e Uruguai⁶⁷, apresenta controvérsias quanto a sua interpretação. Para Magnoli (1997, p.255), o princípio do *uti possidetis*, utilizado no tratado, foi imposto a força:

A díade do Uruguai é, regra geral, apresentada como um produto de um tratado negociado livremente por Andrés Lamas, em nome do governo de Montevideú, em outubro de 1851. Não há nada mais falso. Efetivamente, ela foi imposta em troca de mobilização militar do Império contra Oribe, que mantinha sitiado o governo colorado, e da ajuda financeira concedida por intermédio do barão de Mauá. Tomando por base o convênio de incorporação da Cisplatina, de 1821, o tratado ignorou Santo Ildefonso, Badajós e a

⁶⁷ Segundo Golin (2004, p.187), “os trabalhos demarcatórios iniciados pelo barão de Caçapava, continuados por Bellegarde e concluídos por Niemeyer, entre 1852 e 1862, deram consistência à fronteira meridional do Brasil e jamais foram alterados, exceto pelas concessões que o Brasil fez ao Uruguai em 1909, permitindo o seu acesso às águas da lagoa Mirim e do rio Jaguarão, e a República Oriental retribuindo em 1913, na divisória do arroio São Miguel.”

Convenção de 1819. Não foi restituída a área dos Sete Povos das Missões Orientais, que seria uruguaia de acordo com o Tratado de Santo Ildefonso e como pretendiam os negociadores de Montevidéu, mas não se exigiu a fronteira do Arapeí, definida como limite do Rio Grande pela draconiana Convenção de 1819 e defendida por uma ala da diplomacia imperial.

Assim, o Tratado de 1851 foi estabelecido após o término da Guerra Grande (1843-1851) no Uruguai, na qual Oribe, opositor ao governo uruguaio apoiado pelo presidente argentino Rosas, instalou o “Governo do Cerrito”, às portas da capital, enquanto em Montevidéu se organizava o “Governo da Defesa”, protegido pela Inglaterra e pela França e reconhecido pelo Brasil (GARCIA, 2010, p.251). Lamas, representante do governo uruguaio, negociou um tratado de limites abrindo mão dos direitos vindos de Santo Ildefonso (1777), ou seja, a metade oeste do Rio Grande do Sul atual e as terras até o Jaguarão e o Chuí, a fim de estabelecer uma aliança duradoura com o Brasil contra Oribe (GARCIA, 2010, p.263). Já os interesses do Brasil na região estavam, mais uma vez, atrelados à livre navegação do Rio da Prata, assim como a assegurar o trânsito do gado em pé pela fronteira com o Uruguai, com destino às charqueadas do Rio Grande do Sul (MONIZ BANDEIRA, 2012, p.274).

Lamas, assim, tratou de conseguir o apoio do Império à sua causa e a solução do assunto dos limites com o Brasil (TEIXEIRA SOARES, 1973, p.298). Nessa negociação, Lamas havia, de início, defendido os limites do Tratado de Santo Ildefonso (1777), enquanto o Brasil defendia os do Tratado de 1819, confirmados pelo Tratado de Incorporação da Província de Cisplatina de 1821⁶⁸. O ponto de vista brasileiro foi imposto, restabelecendo o tratado de incorporação de 1821, e os limites entre Brasil e Uruguai, segundo o Tratado de 1851, apresentaram a seguinte configuração praticamente definitiva:

pelo leste, o Oceano, pelo Sul, o Rio da Prata, pelo Oeste, o Rio Uruguai, pelo Norte o Rio Quarai até a coxilha de Santa Ana, que divide o Rio Santa Maria, e por esta parte o Arroio Taquarembó Grande, seguindo as pontas do Jaguarão, entra na Lagoa Mirim e passa pelo Ponta de São Miguel a tomar o Chuí, que entra no Oceano (GARCIA, 2010, p.277).

⁶⁸Segundo Cerro e Bueno (2010, p.99), o Tratado de Santo Ildefonso (1777) era considerado inválido pela diplomacia brasileira devido às seguintes características: a) por ter sido concluído pelas potências coloniais; b) por ter sido juridicamente anulado pelo Tratado de Badajoz, que sucedeu à guerra de 1801 entre Espanha e Portugal.

Faz-se importante afirmar que o fim das guerras contra Oribe no Uruguai e a Argentina de Rosas inauguraram um período de ampla hegemonia do Brasil na Bacia do Prata, que terminou apenas com a vitória sobre o Paraguai de Solano López, em 1870, também provocada pela intenção do Império de obter a livre navegação do Rio da Prata (MONIZ BANDEIRA, 2012, p.158). Nesse sentido, esse período se apresentou fortemente favorável aos interesses do Brasil na região do Prata.

Magnoli (1997, p.258) questiona o caráter “natural” dos limites estabelecidos, em 1851, entre Brasil e Uruguai, afirmando que essa díade se apoiou em dois rios pouco caudalosos – o Jaguarão, no segmento oriental, e o Quarai, no ocidental – e nos divisores de águas baixos e imprecisos das coxilhas de Santana. Assim, a doutrina imperial de fronteiras teria subordinado o critério de limites naturais ao do *uti possidetis*, naturalmente interpretado segundo as conveniências brasileiras (MAGNOLI, 1997, p.260).

Cervo e Bueno (2010, p.100) apresentam uma visão menos crítica em relação ao uso do *uti possidetis* na delimitação dos limites⁶⁹, afirmando que esse princípio apresentou coerência, racionalidade e continuidade à política brasileira, sendo aceito pela maioria dos Estados limítrofes nas negociações bilaterais e a afirmação concomitante de suas identidades nacionais. No entanto, para Cervo e Bueno (2010, p.118), os tratados de outubro de 1851 – de aliança, de limites e de subsídios - estabeleceram o Uruguai como uma espécie de semiprotetorado brasileiro, com a delimitação das fronteiras segundo o desejo brasileiro, apresentando uma visão contraditória à anteriormente apresentada pelos autores. Garcia (2010, p.278) também apresenta uma visão diferente à de Magnoli, afirmando que os limites foram estabelecidos na base do *uti possidetis*, com cada parte ficando com o que possuía, sem o Brasil se aproveitar da situação política angustiosa do Uruguai para fazer exigências descabidas.

⁶⁹Segundo Cervo e Bueno (2010, p.98), “há uma corrente entre publicistas hispano-americanos, segundo a qual a doutrina brasileira do *uti possidetis* adotada no século XIX serviu à expansão das fronteiras brasileiras. Essa corrente não conta, entretanto, nem com o respaldo dos fatos, nem com o da teoria. O exame da documentação brasileira, como ficou delineado acima, permitiu fundamentar o *uti possidetis* na introspecção da nacionalidade, na eliminação da conquista e de outras formas de ampliação do território.”

Durante a demarcação dos limites (1852-1862), ficou constatado que a linha estabelecida pelo Tratado de 1851 seccionava a vila de Santana. Assim, em 1856, o Rincão do Cunhapiru, em frente à vila, seria cedido ao Brasil em troca do Rincão do Maneco, a parte mais ocidental do de Artigas ou Osório, após certa resistência do governo uruguaio⁷⁰ (GARCIA, 2010, p.290; CAGGIANI, 1983, p.62). Os limites entre Brasil e Uruguai foram finalizados pelo Tratado de 1909, negociado pelo Barão de Rio Branco, que estabeleceu a cessão unilateral ao Uruguai de parte das águas da Lagoa Mirim, antes sob navegação exclusiva do Brasil, segundo o Tratado de 1851.

Schäffer (1993, p.37), ao apontar as origens da fundação de Sant'Ana do Livramento, afirma que a história da cidade se inicia com o primeiro acampamento de tropas estabelecido na fronteira rio-grandense: São Diogo, junto ao rio Ibirapuitã, no limite do então município do Rio Pardo. Das tropas de D. Diogo de Souza, instaladas ali em 1811, saíam as patrulhas de controle da região. O cerro de Santana foi ocupado por uma dessas patrulhas, a fim de vigiar o lado espanhol da fronteira. Durante essa década, foram distribuídas sesmarias aos velhos soldados do "Exército Pacificador", mais precisamente em 1814, delas surgindo grandes fazendas. Foram esses fazendeiros que cogitaram a organização de uma povoação. Oficialmente, a data de surgimento da cidade, 30 de julho de 1823, representa apenas um ato de licença para a construção de uma capela no local. Segundo Caggiani (1983, 18):

Sant'Ana do Livramento, então Nossa Senhora do Livramento, fundada por Antonio José de Menezes, nasceu sob o signo da estância, tendo sua origem legítima baseada na economia pastoril, e sua vida, como a da maioria dos núcleos urbanos do Brasil, começou sob os braços da Cruz.

Quase vinte anos depois, a 7 de agosto de 1848, a Capela, já com a invocação de Sant'Ana do Livramento, foi elevada à categoria de freguesia. A 10 de fevereiro de 1857, Sant'Ana do Livramento foi elevada à categoria de vila, desmembrando do

⁷⁰Em 1988, uma carta do Ministro das Relações Exteriores do governo uruguaio, Luiz Barrios Tassano, endereçada ao embaixador brasileiro em Montevidéu, David Silveira da Mota Júnior, pediu a revisão da demarcação do Arroio Invernada, citado no Tratado de 1851, no Rincão dos Artigas, devido aos questionamentos dos trabalhos de melhor caracterização da fronteira na região da Coxilha de Santana, ocorridos ainda na década de 1930. O governo brasileiro negou a revisão do trecho em questão, em carta do embaixador brasileiro ao ministro uruguaio, em 1989, afirmando não haver erro na demarcação e defendendo a estabilidade territorial (GOLIN, 2004, p.371). Essa se constitui a principal divergência quanto ao limite internacional entre Brasil e Uruguai.

município de Alegrete. No dia 6 de abril de 1876, Sant'Ana do Livramento foi proclamada cidade (CAGGIANI, 1983, p.25).

A fundação de Rivera é referida a um intento uruguaio de assegurar a integridade do território através do estabelecimento de nucleamentos capazes de garantir a posse da área e obstacularizar o avanço brasileiro (SCHÄFFER, 1993, p.40). Bernardo Berro, eleito presidente do Uruguai em 1860, pretendia nacionalizar a fronteira e reduzir a influência estrangeira (GOLIN, 2004, p.182). Moniz Bandeira (2012, p.147-148) analisa o contexto da fronteira brasileiro-uruguaia pós-Guerra Grande, com um avanço considerável da ocupação brasileira:

Eles ocupavam uma faixa extensa e fértil do Uruguai, ao longo da fronteira com o Brasil, onde mantinham campos de criação e engorda de gado. Desde o Chuy ao Cuareím, os departamentos pertenciam-lhes quase por inteiro e seus domínios, a estenderem-se por todo o norte do Rio Negro, alcançavam Salto, Taquarembó e Durazno. Cerca de 428 estâncias, pertencentes a brasileiros, abrangiam a superfície de 1782 léguas quadradas, o equivalente a 30% do território do Uruguai.

A lei de criação da vila de Ceballos⁷¹ é de 1862, tendo seu nome trocado, em 1867, para Rivera, quando cerca de 500 pessoas já viviam no local. A fundação de Rivera recebeu apoio incondicional dos habitantes de Sant'Ana do Livramento, decorrendo da possibilidade de acesso a diversos bens importados, que até então chegavam ao interior gaúcho de forma esporádica e a preços elevados. Além disso, as taxas de importação uruguaias já eram bem inferiores às brasileiras. Domínguez (2004, p.124), ao tratar da cidade de Rivera a partir de uma entrevista com a historiadora uruguaia Selva Chirico, afirma que:

Sólo por simplificar, podría decirse que esta ciudad comenzó como un gran free shop. Cuando los ejércitos de la Guerra Grande se instalaron, se generó un importante núcleo de población que no tenía como abastecer-se. Artículos como jabón, fiambres, y otros de lujo, como perfumes, venían de Montevideo y

⁷¹Garcia (2010, p.291) aponta o espírito provocador do governo oribista do Uruguai ao colocar o nome da vila de Ceballos, conquistador espanhol de territórios e vilas (como Rio Grande, em 1763) havia muito respectivamente ocupados e fundadas pelos luso-brasileiros e destruidor da Colônia de Sacramento. Posteriormente, em momentos de maior aproximação com o Brasil, o nome da cidade foi modificado para "Rivera". Golin (2004, p.182) afirma que em 24 de maio de 1860, o Parlamento uruguaio aprovou uma lei autorizando a criação do povoado Areal-Grande no território do Cunhãperu, desejado pelo Brasil para expandir Sant'Anna do Livramento. Duas semanas depois, em 6 de junho, o nome foi alterado para Villa Cevallos. Golin também vê uma questão ideológica por trás da escolha do nome de Cevallos. O próprio decreto de fundação da Villa Ceballos explicita essa questão, ao afirmar "en recuerdo a los heroicos hechos de armas que efectuara Don Pedro de Cevallos en defensa del territorio nacional y que ha servido después de teatro a las hazañas gloriosas de los que fundaron nuestra nacionalidad a despecho de la Dominación Brasileña" (EL PAÍS, 2010, p.07).

no del Brasil. En cambio, los brasileños traían yerba, azúcar, tabaco, caña. Aunque hoy asombre, era más intenso el tráfico de artículos de Uruguay para Brasil que al revés, porque llegaban desde el puerto de Montevideo y para los brasileños, que ya entonces eran proteccionistas, muchos bienes eran considerados de lujo. Durante el siglo XIX y hasta 1950, Rivera abasteció a Livramento y al sur de Brasil.

Caggiani (1983, p.65) afirma que, em 1916, houve tentativas de demarcação do limite entre as duas cidades, verificando “que a aplicação rígida do princípio adotado, de seguir-se, sistematicamente, o divisor de águas como demarcador de limites, criaria graves injustiças”. Dessa forma, em 1923, foi proposta a construção de um Parque Internacional entre as duas cidades. Garcia (2010, p.313) trata também da demarcação do limite entre Sant’Ana do Livramento e Rivera:

(...) os trabalhos se desenvolveram ao longo da cumeada da Coxilha de Santana, sobre a qual corre a linha divisória, quando os membros da Comissão Mista de Limites Brasil-Uruguai logo perceberam que o crescimento espontâneo das cidades de Santana do Livramento e Rivera fez com que, ao longo do tempo, construções de parte a parte ultrapassassem os limites de cada país. Desse modo, por convenção assinada em janeiro de 1920, entre o Brasil e o Uruguai, resolveu-se alterar a linha de limite, por entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera de modo a que refletisse exatamente a ocupação dos dois países para lá e para cá de cumeada nesse trecho urbano, aspiração que já havíamos demonstrado algumas vezes entre 1895 e 1901. Em 1923, foi realizada nova conferência da Comissão Mista, que resolveu fazer um “Parque Internacional” em uma grande área desocupada entre as duas cidades geminadas e, assim, entre os dois países. Foi ele, finalmente, inaugurado em março de 1943.

As cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera apresentam, dessa forma, uma história conjunta, na qual a delimitação da fronteira definitiva só ocorreu na década de 1920. A negação do limite internacional por parte da população das duas cidades gerou intercâmbios econômicos e culturais próprios, definindo uma integração das duas nacionalidades, brasileira e uruguaia. Famílias compostas por brasileiros e uruguaio, investimentos econômicos dos dois lados da fronteira e apropriações culturais de ambas as partes fazem parte desse cenário, além de uma identificação dessa fronteira como “fronteira viva”. Dorfman (2013), ao analisar algumas cidades-gêmeas da fronteira do Brasil com a Argentina e o Uruguai, define essa negação do limite internacional como “condição fronteira”, com a população local transformando muitas das limitações locais dessas regiões em oportunidades a partir das experiências

fronteiriças, ou “situação fronteiriça”, a partir da constatação de que a representação da fronteira depende do lugar em que se produz o texto e a quem se dirige o argumento.

4.2. As relações socioeconômicas entre as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera

A região de fronteira entre Brasil e Uruguai sempre apresentou semelhanças históricas em sua estrutura socioeconômica, baseada na pecuária e nas grandes e médias propriedades rurais. Essas características em comum se reforçam com a organização do espaço fronteiriço sul-brasileiro (confinante com o território uruguaio), decorrente de sua inserção em uma atividade comercial, a partir do final do século XIX e início do século XX, relacionada ao mercado externo e às companhias estrangeiras multinacionais ligadas ao setor de alimentos (RIBEIRO, 2002, p.22). As charqueadas se instalaram em Sant’Ana do Livramento a partir do início do século XX, devido à grande oferta de bovinos e ovinos.

Também no início do século XX, a instalação de frigoríficos e do lanifício em Sant’Ana do Livramento tornou-se o principal fator de expansão da cidade, com maior beneficiamento dos produtos provenientes da atividade pastoril. O mais importante desses frigoríficos era o Armour, inaugurado em 1917, cujo principal motivo de instalação em Sant’Ana do Livramento se constituía em sua ligação ferroviária com Montevideú (ALBORNOZ, 2000, p.96). A desarticulação da indústria local ocorreu a partir da década de 1950, no governo de Juscelino Kubitschek, com a ampliação da malha rodoviária brasileira e a efetiva integração da fronteira do Brasil ao resto do país, a partir da chegada de produtos da área metropolitana de Porto Alegre e do centro do país à cidade (SCHÄFFER, 1993, p.49).

O centro de referência por onde escoava a produção fronteiriça foi, durante muito tempo, o porto de Montevideú, que recebia produtos brasileiros e uruguaios. O sistema ferroviário uruguaio, que incluía ligações com Rivera e apresentava boas condições, também recebia produtos de ambos os lados da fronteira, resultado das dificuldades de transporte dos produtos de Sant’Ana do Livramento pelas ferrovias

brasileiras até o porto de Rio Grande⁷². Como exemplo, em 1912, enquanto Montevideú ficava a um dia de viagem de trem, Bagé ficava a uma semana. Segundo Albornoz (2000, p.53), no fim do século XIX, Rivera ficava a vinte horas de Montevideú, enquanto as viagens de Sant'Ana do Livramento a Porto Alegre e Rio Grande demandavam muitos dias, sendo marcadas pela incerteza e dependência de chuvas. Faz-se importante afirmar que a ferrovia chegou à Rivera em 1892, enquanto Livramento foi contemplada em 1910.

O comércio entre os produtores da região sempre foi desenvolvido, dessa maneira, de forma a anular a fronteira em questão. Domínguez (2004, p.124), ao entrevistar a historiadora uruguaia Selva Chirico, aponta três atividades predominantes no departamento de Rivera, apresentando suas relações com Sant'Ana do Livramento, dentre elas o contrabando:

Una es ganadera, común a la región, y viene de las estancias guaraníicas, puesto que formó parte de la zona de Yapeyú. Otra tiene que ver con el comercio, desde los orígenes y la época de las arriadas. Cuando en 1822 se forma en Livramento un núcleo de pobladores, se inicia el comercio de bienes por fuera de cualquier consideración legal o ilegal. Fue una especie de tierra de nadie, ideal para el tránsito de mercaderías que venían desde Argentina, al otro lado del río Uruguay, rumbo a Brasil, y se inició un comercio que eludía, absolutamente, los controles. Nunca hubo una presencia clara ni de la Corona ni del gobierno republicano. Por las circunstancias y las necesidades de la población, se desarrolló un circuito que después se hizo legal, cuando Brasil, al no tener un puerto adecuado, sacaba su producción por el puerto de Montevideo. Y el tercer factor económico es la zona minera del sur. Los tres sistemas conviven.(...) Y no hace mucho, un estanciero afirmó que las primeras 500 reses de la matanza del frigorífico Armour, instalado en Brasil, provenían de sus campos uruguayos, sin que a nadie se le moviera un pelo.

Assim, pode-se afirmar que as cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera apresentam estruturas socioeconômicas semelhantes, decorrentes das atividades econômicas desenvolvidas na região. Algumas diferenças podem ser apontadas entre

⁷²Segundo Albornoz (2000, p.75), “os trens chegaram com dezoito anos de antecedência a Rivera, por concessionários ingleses, enquanto o de Livramento foi construído pela Compagnie Auxiliaire des Chemin de Fer au Brésil, com bitola mais estreita que a uruguaia, para evitar invasões, e cheio de curvas, para evitar a construção de pontes e outras obras de arte. Além disso, era necessário fazer-se baldeação em Santa Maria, marcando de véspera a conexão, ou dormindo nessa cidade e pegando o trem no outro dia”. É importante afirmar que as ferrovias de Brasil e Uruguai apresentam diferenças em suas bitolas, sendo métricas no lado brasileiro e *standard*, com 1,435m no lado uruguaio. No pátio da estação ferroviária de Sant'Ana do Livramento podemos observar uma bitola mista (1,435/1,00m). Atualmente, as ferrovias no lado uruguaio estão sob responsabilidade da empresa estatal *Administración de Ferrocarriles del Estado* (AFE), enquanto no lado brasileiro a empresa privada América Latina Logística é a responsável pelo trecho entre Cacequi e Livramento.

as duas cidades, como o fato de Rivera ser a capital de um departamento uruguaio – o departamento de Rivera - enquanto Sant’Ana do Livramento se apresenta como um município de tamanho médio no contexto do estado brasileiro do Rio Grande do Sul. Além disso, a localidade uruguaia sofre os impactos da política dos *free shops*, adotada pelo governo uruguaio, apresentando um crescimento significativo do comércio. Essa política levou a um desequilíbrio entre o comércio das duas cidades. A valorização da moeda brasileira gera um incremento do comércio em Rivera, ao mesmo tempo em que sua desvalorização privilegia Sant’Ana do Livramento. Esse processo gerou uma observação de que a fronteira vai bem quando o país vai mal, e vice-versa. Segundo Domínguez (2004, p.124), ao tratar de entrevista realizada com a historiadora Selva Chirico:

Ahora los comercios de Santana son más prósperos que los de acá, pero tenemos una economía de espejo. Cuando la moneda brasileira está fuerte somos nosotros los que prosperamos, porque a ellos les resulta más barato comprar acá. El resto de Uruguay está mal, pero Rivera anda bárbaro. Y cuando la moneda de Uruguay está fuerte, sucede lo contrario: vamos a gastar nuestro dinero allá y los que prosperan son ellos. Rivera anda mal y el resto de Uruguay mejora. Siempre ha sido así. Son coyunturas locales desprendidas de la realidad nacional y se alternan por ciclos que, normalmente, duran diez años. Eso hace de Rivera un departamento muy permeable, con cierta movilidad demográfica porque por ejemplo, según varía el precio de los alquileres y de los servicios, de un lado y otro, la gente traslada su lugar de residencia.

Faz-se importante afirmar que a escassez de dados relativos à localidade e ao departamento de Rivera produzidos pelo *Instituto Nacional de Estadística* do Uruguai dificulta o detalhamento de sua situação socioeconômica da mesma forma que faremos com o município de Sant’Ana do Livramento. O MERCOSUL possui um projeto de cooperação estatística⁷³ que projeta para os próximos anos a compatibilização dos dados dos países membros.

Uma publicação do jornal uruguaio *El País* aponta como destaques da economia do departamento de Rivera a pecuária (com 4% da produção de ovinos do Uruguai), a cultura do arroz, as indústrias do fumo e do vinho, os *free shops* e cassinos, a mineração (ouro, diorita e granodiorita) e a indústria madeireira, sendo o departamento com maior participação nessa atividade, principalmente após a década de 1970 (EL

⁷³Estamos nos referindo ao Projeto de Cooperação Estatística entre União Européia e MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/mercosur/>>. Acesso em: 03.01.2012.

PAÍS, 2010, p.18). Segundo a publicação, a localidade de Tranqueras, no departamento de Rivera, com 7284 habitantes, é responsável por cerca de 85% da madeira exportada pelo Uruguai (EL PAÍS, 2010, p.79).

Em 2008, foram produzidos pelo *Programa de Desarrollo Local ART/ Uruguay*, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), diagnósticos sobre as economias locais dos departamentos uruguaios. No caso do departamento de Rivera, o diagnóstico de suas características socioeconômicas, realizado pelos economistas Barrenechea, Rodríguez e Troncoso (2008), apresentou as seguintes características:

- o departamento apresenta uma população em crescimento, com expulsão significativa de mão de obra do meio rural, devido às novas explorações vinculadas ao florestamento e à agropecuária;

- Rivera possui baixa esperança de vida ao nascer (75,5% em 2006) e elevada taxa de mortalidade infantil ao nascer;

- o departamento possui baixo nível educacional e reduzida mão de obra especializada e profissional, possuindo duas escolas técnicas e duas escolas agrárias;

- Rivera está entre os piores departamentos quanto ao desenvolvimento humano;

- os empregos do departamento se concentram no setor de serviços, com a metade deles no setor informal;

- ocorre uma diferença significativa entre a geração de valor econômico de Rivera e seu baixo nível de renda, dando indícios de que essa renda é captada por indivíduos de fora do departamento;

- é um dos departamentos com pior participação no Valor Adicionado Bruto Nacional, apresentando, anualmente, entre 1,5% e 1,8% do total do Uruguai;

- Rivera apresenta pouca distribuição de riqueza, com 40% da população em situação de pobreza;

- o departamento possui alta especialização primária (34% de seu valor agregado), concentrada na pecuária, no florestamento, na mineração e na rizicultura. Essa característica dificulta o desenvolvimento de um nível adequado de desenvolvimento local;

- o setor industrial de Rivera está ligado diretamente ao primário, com a existência de algumas grandes empresas (madeireiras, mineiras, fumageiras, além de alguns serviços como transportes e saúde);

- os serviços possuem alta participação no Valor Adicionado Bruto, com participações maiores do comércio de Rivera, com fortes vinculações fronteiriças, principalmente com a valorização da moeda brasileira frente à uruguaia.

Quando se compara os setores econômicos do departamento de Rivera em relação ao Uruguai, pode-se apontar as seguintes características:

Tabela 5: Participação dos setores econômicos de Rivera em relação ao Uruguai no ano de 2005

Unidade/ Setor de Atividade	Primário	Secundário	Terciário
Total do País	10%	33%	57%
Montevideú	1%	40%	59%
Interior	22%	24%	54%
Rivera	34%	12%	54%

Fonte: Barrenechea, Rodríguez e Troncoso (2008).

Assim, constata-se que o setor industrial de Rivera se apresenta menos desenvolvido em relação ao resto de país, embora estejam ocorrendo investimentos da indústria madeireira na região. Ainda se identifica uma maior participação do setor primário no departamento, reforçada pelo florestamento, e a predominância do setor terciário, em conformidade com os outros departamentos do Uruguai.

A estrutura econômica da região em que se inserem as duas cidades-gêmeas é baseada na agropecuária de médias e grandes propriedades produtoras de carne, lã e arroz, não favorecendo a transferência de capitais do comércio de produtos agrícolas para a indústria, devido ao pouco valor agregado a essa produção. Além disso, não ocorreram modificações significativas no setor produtivo, continuando a indústria presa aos ramos tradicionais e com lenta incorporação de tecnologia moderna.

Segundo Schäffer (1993, p.133), a trajetória da produção do espaço urbano de Sant'Ana do Livramento está amarrada à história da propriedade fundiária na região que, por sua vez, é aquela da acumulação via comércio e criação de gado. Essas

atividades também estão relacionadas à grande área e baixa densidade demográfica do município de Sant'Ana do Livramento. O mercado consumidor na região também é restrito, devido à alta concentração de renda, decorrendo em uma falta de coesão social.

Pode-se apontar alguns indicadores econômicos que demonstram a estagnação econômica em que se encontra o município de Sant'Ana do Livramento. O primeiro deles é o de participação do município no Produto Interno Bruto do estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 e 2010 (TABELA 6). Segundo Pujadas e Font (1998, p.79-80), a participação do PIB da região em questão em relação ao PIB total é a variável fundamental e o que orienta sobre o potencial econômico de cada território.

Tabela 6: Participação do município da Sant'Ana do Livramento no Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul (1999-2010)

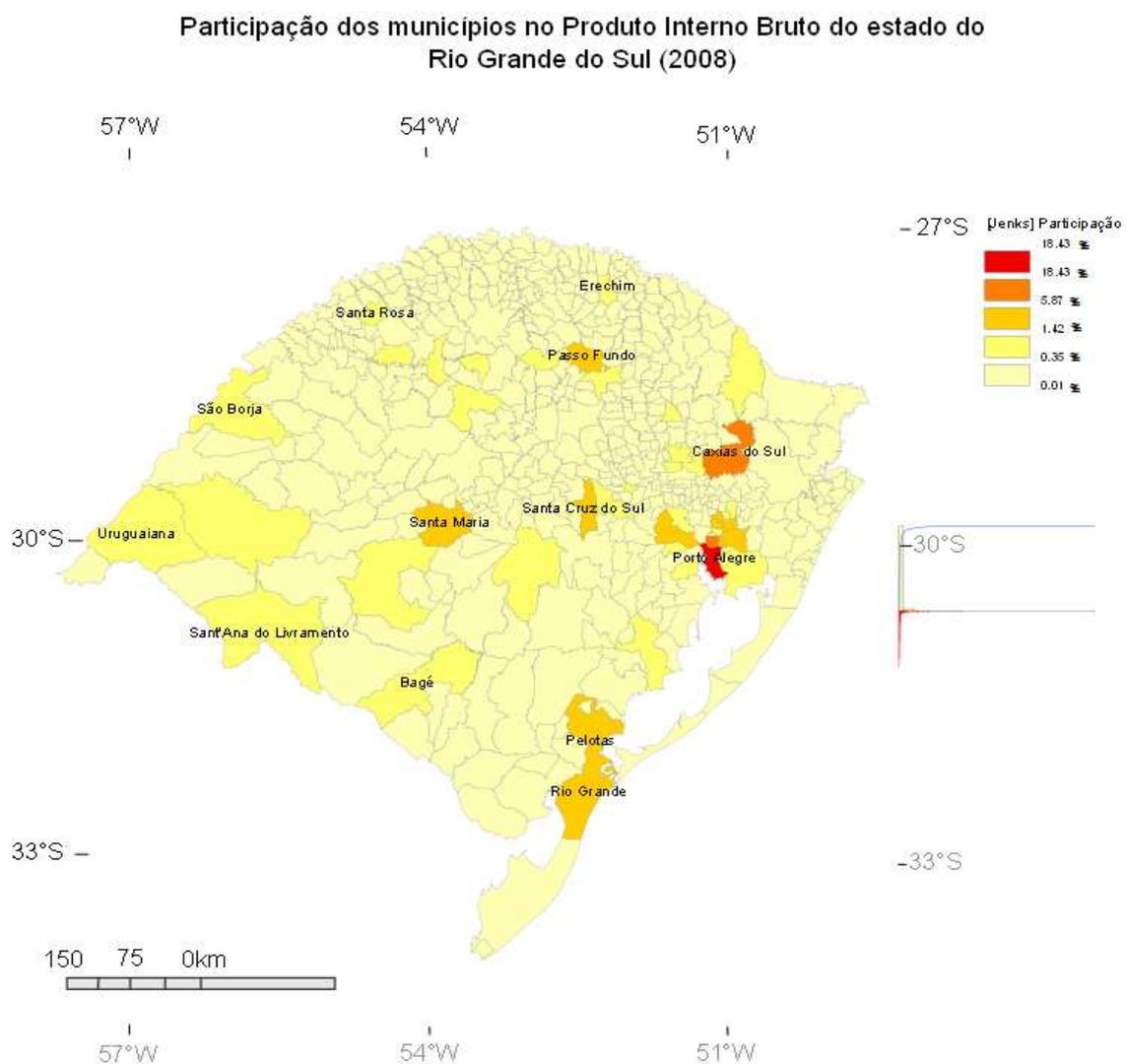
Ano	Participação no PIB do estado (%)
1999	0,511%
2000	0,483%
2001	0,476%
2002	0,458%
2003	0,402%
2004	0,409%
2005	0,458%
2006	0,452%
2007	0,442%
2008	0,434%
2009	0,407%
2010	0,40%

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Pode-se observar na Tabela 6 uma queda acentuada na participação do município da Sant'Ana do Livramento em relação ao PIB total do estado do Rio Grande do Sul durante os anos de 1999 a 2010, o que reflete seu baixo potencial econômico. A

Figura 2 demonstra a participação dos municípios do Rio Grande do Sul no PIB do estado no ano de 2008:

Figura 2: Mapa da participação dos municípios no Produto Interno Bruto do estado do Rio Grande do Sul (2008)



Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE). Elaborado pelo autor.

Conforme a Figura 2, Sant'Ana do Livramento, no ano de 2008, ainda se encontrava na classe dos municípios que apresentavam entre 0,35% e 1,42% de participação no PIB do estado. Contudo, a situação econômica do município se faz preocupante devido à queda acentuada de participação, conforme foi apresentado na Tabela 6.

Outro indicador importante, apontado por Pujadas e Font (1998, p.80), é o PIB per capita da unidade em análise. A Tabela 7 apresenta a evolução do PIB per capita de Sant'Ana do Livramento entre os anos de 1999 e 2010:

Tabela 7: PIB per capita de Sant'Ana do Livramento entre os anos de 1999 e 2010

Ano	PIB per capita do município em R\$
1999	4056
2000	4318
2001	4740
2002	5146
2003	5265
2004	5854
2005	6771
2006	7183
2007	9354
2008	10218
2009	10441
2010	12241

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Na Tabela 7, pode-se observar que houve um aumento considerável do PIB per capita do município, praticamente triplicando o seu valor entre os anos de 1999 e 2010. Porém, segundo os dados de população explicitados na Tabela 8, Sant'Ana do Livramento apresentou decréscimo em sua população entre os anos de 1999 e 2010, o que acaba por aumentar o PIB per capita do município em questão. Além disso, o PIB per capita do estado do Rio Grande do Sul, para o período entre os anos de 1999 e

2010, apresentou um acréscimo de R\$ 7299 para R\$ 23606, números muito superiores ao de Sant'Ana do Livramento.

Tabela 8: População estimada do município de Sant'Ana do Livramento entre os anos de 1999 e 2010

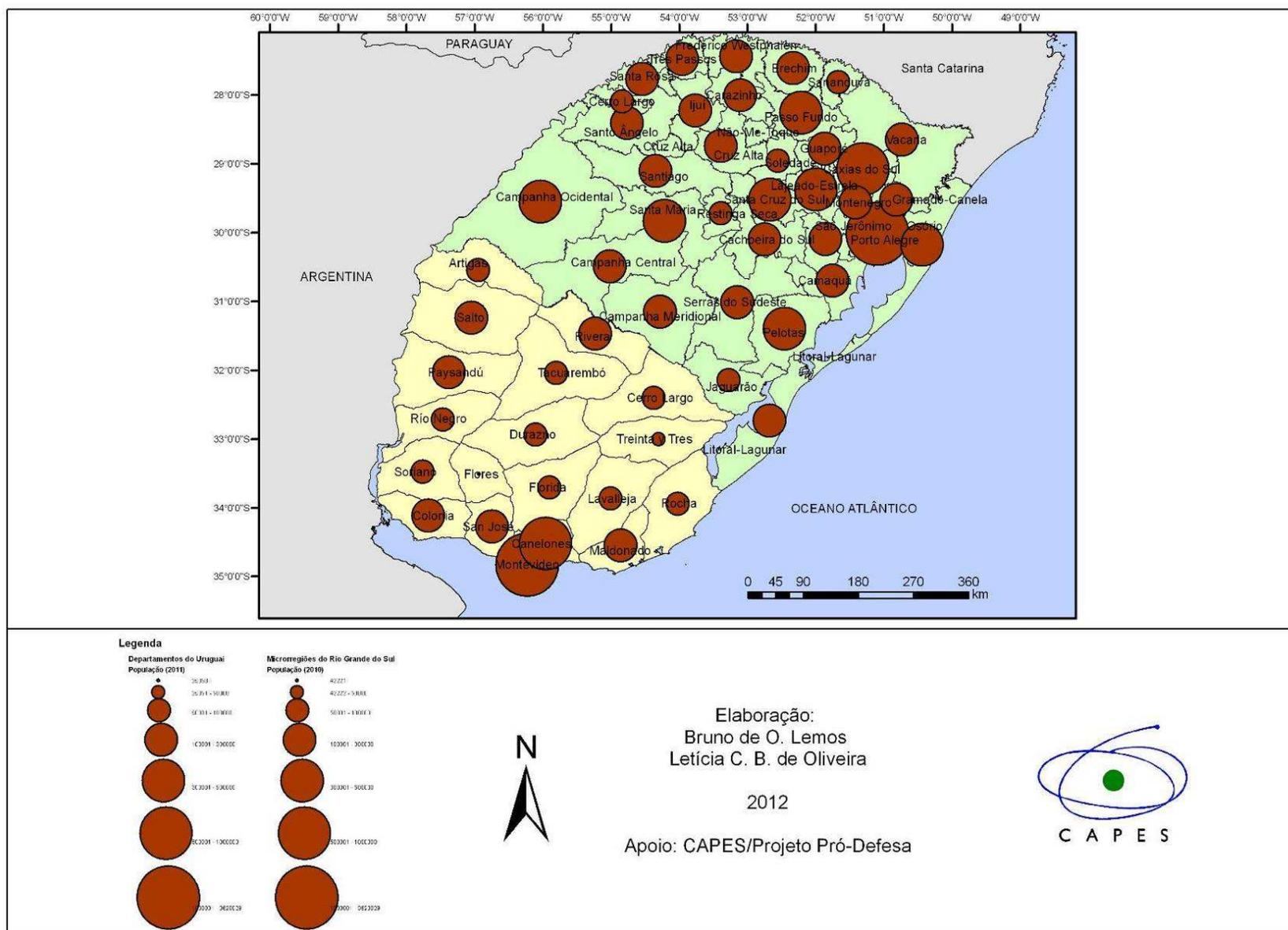
Ano	População estimada
1999	89907
2000	90849
2001	90225
2002	89507
2003	89779
2004	87881
2005	87023
2006	86140
2007	85203
2008	84260
2009	83370
2010	82240 ⁷⁴

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Pode-se afirmar, também, que a diminuição acentuada na população do município se deve ao cenário apontado anteriormente de perda econômica de Sant'Ana do Livramento, com pouco potencial econômico. Esse processo provoca um êxodo de trabalhadores que buscam melhores empregos em outros centros. A Figura 3 apresenta a população das microrregiões do estado do Rio Grande do Sul conforme o Censo brasileiro de 2010 e dos departamentos do Uruguai conforme o Censo uruguaio de 2011, demonstrando a concentração de população em torno de seus principais centros (Porto Alegre e Montevideu):

⁷⁴Dado do Censo brasileiro de 2010.

Figura 3: População dos departamentos uruguaios e microrregiões do Rio Grande do Sul



Faz-se importante, também, analisar a participação dos setores econômicos do município a partir do Valor Adicionado Bruto (Tabela 9):

Tabela 9: Valor Adicionado Bruto dos setores econômicos para o ano de 2010 (%)

Unidade de análise	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços
Sant'Ana do Livramento	18,83%	9,23%	71,96%
Rio Grande do Sul	8,69%	29,21%	62,10%

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Pela Tabela 9, pode-se observar que o setor da indústria apresenta menor participação no Valor Adicionado Bruto total do município de Sant'Ana do Livramento quando comparamos esse mesmo setor no estado do Rio Grande do Sul. Esses dados indicam a pouca participação da indústria na economia municipal, sendo o setor de serviços, principalmente o comércio, o mais importante para o município. Também apontam a considerável participação do setor agropecuário na economia do município.

Faz-se importante afirmar que os dados apontados anteriormente não se referem apenas ao município de Sant'Ana do Livramento, mas poderiam se referir, em menor ou maior grau, a toda região sul do estado do Rio Grande do Sul. Alonso (2006, p.104), dividindo o estado em regiões Norte, Nordeste e Sul, indica uma queda de participação da agropecuária, indústria e serviços, da região Sul no PIB do Rio Grande do Sul, pelo menos, desde a década de 1940. Alonso aponta que, no caso da indústria da região Sul do estado, a base do parque manufatureiro processava os produtos da agropecuária regional, como as carnes, lã e arroz. A concorrência com produtos de outras regiões, a partir da expansão da malha rodoviária estadual, levou ao declínio a produção industrial da região.

A localidade de Rivera, ao contrário do município de Sant'Ana do Livramento, apresentou, segundo o *Instituto Nacional de Estadística* do Uruguai, entre os anos de 1996 e 2004, um acréscimo de 3% em sua população, possuindo no ano de 1996 uma população de 62873 pessoas e em 2004 um número de habitantes de 64426⁷⁵. No

⁷⁵Síntese dos resultados do Censo 2004: Fase 1. Departamento de Rivera. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy>>. Acesso em: 03.01.2012.

Censo uruguaio de 2011, a localidade de Rivera apresentou uma população de 64485 habitantes⁷⁶. O crescimento populacional que apresentou a localidade, entre os anos de 1996 e 2004, pode ser relacionado à política dos *free shops* adotada por Rivera, que tem no comércio sua principal atividade econômica. Esse crescimento parece ter sofrido estagnação nos últimos anos.

Assim, as duas cidades possuem como destaque o setor de serviços, também possuindo importância alguns produtos da agropecuária, além de apresentarem baixa participação do setor industrial, ligado ao processamento de produtos primários. O pouco valor agregado dos produtos primários e a ínfima participação do setor industrial se relacionam à pouca dinamização econômica das duas cidades. A estagnação econômica é resultado da pouca competitividade decorrente dessas características.

O baixo desenvolvimento socioeconômico das duas cidades-gêmeas em questão, assim como suas semelhanças e intensas interações, demandam políticas territoriais que abarquem conjuntamente as cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera. Essa integração em escala local ocorreu à revelia das políticas dos Estados nacionais brasileiro e uruguaio, preocupados com a defesa de seus territórios, processo que se inverte a partir de um paradigma de cooperação entre os dois países, que se inicia na década de 1980.

4.3. Tipologia das interações fronteiriças e as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera

Cuisinier-Raynal (2001) estabelece uma tipologia para as regiões de fronteira peruana, que foi adaptada para a zona de fronteira brasileira no documento “Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira”, elaborado pelo grupo de pesquisa Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2005. Nesse sentido, enfatiza-se a importância dessa tipologia, podendo ser aplicada a outras regiões de fronteira, como a brasileiro-uruguaia.

⁷⁶Síntese dos dados disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>>. Acesso em: 10.10.2012.

Cuisinier-Raynal (2001) aponta cinco situações singulares, caracterizando os cenários fronteiriços do Peru:

- Margens (*marges*): nesse cenário, as populações fronteiriças não mantêm contatos particulares (as trocas comerciais se desenvolvem somente no contexto nacional). Os Estados não investem nas zonas de fronteira, gerando uma ausência de infraestrutura e de eventuais projetos de cooperação transfronteiriça.

- Zonas-tampão (*marches*): as populações mantêm relações esporádicas atravessando a fronteira através de pequenos caminhos. Ao nível local, existe uma relação espontânea, seja de ordem familiar, seja de ordem comercial. Nessa situação observada, o Estado interdita ou restringe o acesso à fronteira, criando parques naturais, áreas protegidas ou zonas reservadas.

- Fronts (*fronts*): as populações não se comunicam entre elas, sendo as relações bilaterais ou internacionais dominantes sobre as locais. As fronteiras possuem um papel no processo de defesa da integridade do território nacional. As iniciativas de cooperação e os corredores fronteiriços são impedidos por um período indeterminado.

- Sinapses (*synapses*): nesse cenário, ocorre um forte grau de trocas entre as populações fronteiriças. Esse tipo de interação é apoiado pelos Estados contíguos, constituindo certos nós de trânsito, infraestruturas especializadas e operacionais de suporte, de apoio e de regulação das dinâmicas de mercado. Um espaço de circulação denso se configura, pois a mobilidade é largamente regida e permitida. Os fluxos se desenvolvem e se acentuam ao grau dos acordos comerciais ou das desvalorizações monetárias, configurando um desenvolvimento desigual das zonas de fronteira contíguas.

- Capilares (*capillaires*): corresponde a uma situação de troca difusa entre populações fronteiriças através de redes de comunicação. São zonas de interação espontânea, ocorrendo a primazia das dinâmicas locais antes de serem nacionais ou bilaterais. O Estado não intervém nessas regiões, seja por ignorância, seja por tolerância. As trocas não possuem um caráter institucional, sem que o Estado apóie esse fenômeno. Essa tipologia coloca em relevo as situações de interações práticas, observáveis sobre o terreno e vividas pelas populações. A fronteira se faz então mais abstrata e arbitrária e as populações a vivem como uma vasta zona de trocas e de

passagens. Uma ligação social ou comercial predomina, ocorrendo certa continuidade no movimento, onde finalmente a noção de linearidade não está presente na população, mas apenas nas cartas do Estado.

Cuisinier-Raynal (2001, p.221) afirma que a relação capilar nos dá também uma imagem de sinapse, propondo uma diferenciação entre sinapse-espontânea (dendrítica), mais próxima à relação capilar, e sinapse-promovida. O autor (2001, p.221-222) define a sinapse-espontânea como uma relação intermediária entre a situação capilar e a sinapse promovida pelos respectivos Estados. Refletiria uma situação em que as populações fronteiriças demandam, através da transfronteirização, uma institucionalização de sua situação pelos Estados.

O documento “Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” aponta que, na região na qual se incluem as cidades de Sant’Ana do Livramento e Rivera, as relações fronteiriças se classificariam no tipo sinapse espontânea estrutural, devido à história comum da região e às articulações promovidas pelos respectivos Estados-nação brasileiro e uruguaio (BRASIL, 2005a, p.147). A sinapse espontânea estrutural é fundada sobre relações antigas, enraizadas por um longo tempo, anteriores às fronteiras modernas, promovendo a idéia de uma continuidade histórico-geográfica.

Em nossa análise, apontamos que, por algumas de suas características predominantes, as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera se apresentam próximas à tipologia capilar ou sinapse-espontânea, pois ocorrem interações comerciais e familiares espontâneas entre as populações das duas cidades, que tendem a negar a antiga concepção estatal de fronteira como separação. Essa interação foi, durante muito tempo, ignorada pelos Estados do Brasil e do Uruguai, conforme a tipologia definida por Cuisinier-Raynal (2001, p.219) para as regiões fronteiriças capilares. Esse cenário começou a sofrer transformações a partir da década de 1980.

Os Comitês de Fronteira, criados em 1989 pelos Ministérios de Relações Exteriores dos dois países, a fim de se constituir como um canal de articulação entre as demandas da sociedade civil fronteiriça e os respectivos Estados brasileiro e uruguaio,

refletem uma maior aproximação entre os dois países, a partir da redemocratização de seus sistemas políticos, refletindo-se na fronteira em questão. Esse cenário evoluiu para a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, estabelecida pelas diplomacias brasileira e uruguaia a partir de 2002, que se constitui como uma política dos dois Estados para aproximar suas respectivas legislações da realidade do cidadão fronteiriço, aumentando a presença do Estado na região através de um viés de integração. Nesse sentido, podemos dizer que as cidades-gêmeas supracitadas se apresentam cada vez mais próximas a uma relação de sinapse promovida, com um apoio ainda embrionário dos respectivos Estados às interações locais de tipo capilar ou sinapse-espontânea.

Assim, não abordamos as relações entre as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera sob uma situação de sinapse promovida, pois pensamos que essa relação se restringe a algumas regiões europeias com alto grau de transfronteirização, incentivadas pelos respectivos Estados envolvidos e pela União Europeia através de suas políticas regionais. Para o presente trabalho, Sant’Ana do Livramento e Rivera apresentam uma transfronteirização cotidiana, na qual ainda se faz necessária a intensificação das ações estatais que contemplem essa integração em escala local. O processo de formação da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai se insere nas ações dos dois Estados para dar conta da transfronteirização presente na região de fronteira entre Brasil e Uruguai.

CAPÍTULO 5: A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E URUGUAI COMO POLÍTICA TERRITORIAL: REPERCUSSÕES NAS CIDADES-GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

Este capítulo realiza uma análise da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, a mais alta instância para integração na fronteira brasileiro-uruguaia, apresentando suas implicações sobre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Assim, procura-se analisar os processos que culminaram na criação dessa política e o contexto em que ela se insere. Dessa forma, realiza-se uma síntese dos temas tratados nas Reuniões de Alto Nível. A VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, ocorrida nos dias 13 e 14 de setembro de 2012, também é abordada, a fim de se identificar o estado atual dos projetos inseridos nessa instância. Posteriormente, identifica-se as legislações surgidas no âmbito dessa política e as repercussões territoriais da Nova Agenda sobre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Após, serão tratadas duas políticas de integração fronteiriça entre os atores locais das duas cidades-gêmeas e como essas se articulam com a Nova Agenda, a fim de analisarmos sua institucionalização. Por fim, serão abordados os processos multiescolares que levaram à criação dessa política, analisando-se os atores da escala global, supranacional, nacional e local.

5.1. Os tratados bilaterais para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai: antecedentes da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço

Primeiramente, faz-se necessária uma análise dos acordos e instituições que se relacionam à fronteira entre Brasil e Uruguai, precedendo a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Essa análise é importante para uma melhor contextualização dessa política, relacionando-a aos diferentes cenários históricos das relações brasileiro-uruguaias.

Em 1916, foi assinada a Convenção para Melhor Caracterização da Fronteira, instituindo uma comissão mista para melhor demarcação do limite internacional entre

Brasil e Uruguai. Essa comissão levantou uma série de questionamentos quanto à fronteira entre Brasil e Uruguai. O Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre Brasil e Uruguai (BRASIL, 1933), assinado em 1933, buscava resolver essas posições conflitantes e estabelecia um corredor internacional de 44 metros na linha divisória, entre o marco 11 principal e o 49 intermédio, e de 20 metros no limite internacional excetuando esse trecho, proibindo a construção de edificações nessa área. Ficava, assim, explícita a tentativa de delimitar a soberania dos dois Estados, proibindo a ocupação de áreas que poderiam suscitar dúvidas quanto ao limite internacional.

Esse convênio foi assinado entre o ministro das relações exteriores do governo de Getúlio Vargas, Afrânio de Mello Franco, e o ministro das relações exteriores uruguaio, Alberto Mañé, prevendo um espaço maior sem ocupação na região de fronteira entre as duas soberanias que havia sido contestada pelo governo uruguaio, quando da demarcação do Arroio Invernada, junto ao Rincão de Artigas. Segundo Pucci (2010, p.57), o Estatuto reflete o espírito defensivo que regeu sua formulação, inspirada na finalidade precípua de evitar quaisquer causas de desinteligência na fronteira comum. Reflete, também, a concepção geopolítica dos governos brasileiro de Getúlio Vargas e uruguaio de Gabriel Terra para o Cone Sul, baseada nas teorias realistas da geopolítica clássica. Esse distanciamento marca a relação entre Brasil e Uruguai até a década de 1960, quando se intensificam as relações entre os dois países ainda baseadas na desconfiança.

O Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre Brasil e Uruguai (BRASIL, 1975), assinado em 1975, estabelece uma maior aproximação entre os dois países, prevendo instaurar mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos, em meio aos governos militares de Brasil e Uruguai. Pelo tratado, foi instituída a Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguaia, instância mais alta de diálogo entre os dois países, que tinha por finalidade fortalecer a cooperação entre Brasil e Uruguai, analisar os assuntos de interesse comum e propor aos respectivos governos as medidas que julgasse precedentes, sendo efetivamente instalada apenas em 1985. O tratado previa, também, uma maior

cooperação econômica entre os dois países, enfatizando as desigualdades entre Brasil e Uruguai, possuindo o Brasil um papel fundamental no auxílio econômico ao Uruguai.

Esse tratado se dá em um contexto de aproximação do Brasil - em meio à política exterior do *pragmatismo responsável* do governo Geisel (1974-1979) - em relação a seus vizinhos da América Latina, reforçando, na esfera bilateral, os programas de cooperação econômica e procurando ampliar sua influência na Bacia do Prata (CERVO, BUENO, 2010, p.419). Para Becker e Egler (2011, p.157), o Brasil procurava, nesse período, afirmar sua posição no continente através da cooperação mútua, com uma priorização das negociações bilaterais. Segundo Pucci (2010, p.98), ao abordar o Tratado de 1975:

Como acordo-quadro que é, o referido ato internacional é a matriz de todas as instituições, programas e acordos derivados subseqüentes. É importante, sobretudo, como fundamento jurídico e, por extensão, filosófico das ações de estreitamento dos laços entre os dois países. Mais do que um instrumento jurídico, representou um divisor de águas no relacionamento bilateral, pois marcou a decisão de ambos os Estados de tomarem as rédeas da integração, por meio da instauração de mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos de interesse comum, bilaterais e multilaterais (Art. I). Metaforicamente falando, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio abriu a caixa de Pandora dos acordos bilaterais: do total de 192 atos celebrados desde o Tratado de Aliança, de 1851, até a presente data, dois terços (126) foram concluídos nos 33 anos subseqüentes ao Tratado de 1975.

O Tratado de 1975 reflete o viés desenvolvimentista dos governos militares do Brasil e do Uruguai, em meio às políticas de industrialização de suas economias. Também se relaciona ao caráter centralizador dos dois sistemas políticos no período, com pouca participação da Sociedade Civil nas decisões. Segundo Rótulo e Damiani (2010, p.16-17):

El periodo autoritario fue “fundacional” de las políticas de integración fronteriza entre Brasil y Uruguay porque los gobiernos de ambos Estados firmaron los dos acuerdos bilaterales básicos en que establecieron las instituciones encargadas de la implementación de las políticas públicas futuras en dos ámbitos: la frontera “seca” y la “húmeda”. Para el tratamiento de la primera, los gobiernos firmaron el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio (TACC) el 12/06/1975 en Rivera (gemela de Santana do Livramento), y para la frontera “húmeda”, se firmó en Brasilia el 7 de junio de 1977 el Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y/o Desarrollo de la Laguna Merin (TCADLAM).

Assim, em 1977, é assinado o Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (BRASIL, 1977), com o fim de apresentar projetos de desenvolvimento conjunto pelos dois países para a região da Bacia da Lagoa Mirim. Esse tratado tinha, como precedente, o Acordo para a Criação de uma Comissão Mista para o Aproveitamento da Lagoa Mirim, de 1963. Dessa forma, o Brasil buscava encontrar fórmulas para o incremento do comércio e da cooperação com a criação de comissões mistas para desenvolvimento conjunto.

Para Rótulo e Damiani (2010), os tratados de 1975 e 1977 se contextualizam no período denominado pelos autores como “políticas de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai de primeira geração”, marcadas pelo viés modernizador e desenvolvimentista, baseadas em um modelo de gestão autoritário e centralizador, de cima para baixo, em detrimento dos governos locais e da sociedade civil organizada, com a ideologia de ameaça externa representada pelo vizinho comprometendo a integração fronteiriça. Segundo Pucci (2010, p.59), “no período autoritário, a descentralização territorial foi igualmente prejudicada, em nome do objetivo de apresentar ambos os países como blocos monolíticos, em face de supostas ameaças subversivas”.

Em 1991, com a redemocratização dos dois países, baseado no tratado de 1977, na cidade de Artigas, foi assinado o Acordo de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, criando a Comissão Mista Brasileiro-Uruaia para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí.

Em 1985, já em um contexto de redemocratização nos dois países, foi criada, no âmbito da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruaia, a Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (BRASIL, 1985), a partir do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre Brasil e Uruguai, que teria como tarefa examinar as possibilidades de cooperação em campos tais como os da integração física, da complementação econômica e do desenvolvimento social. A primeira reunião da Subcomissão se deu em 1985, com a incumbência de analisar as possibilidades de cooperação em integração física, complementação econômica e desenvolvimento

social (PUCCI, 2010, p.100). Na terceira reunião, ocorrida em 1989, em Brasília, foi aprovada a proposta de instalação dos Comitês de Fronteira.

Também baseados no Tratado de 1975 e com base nas proposições da Subcomissão supracitada, os presidentes Sarney e Sanguinetti assinam a Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira (BRASIL, 1990), em Jaguarão, no ano de 1990, que possuiriam sedes, primeiramente, nas cidades lindeiras de Chuy-Santa Vitória do Palmar, Rio Branco-Jaguarão e Rivera-Sant'Ana do Livramento⁷⁷. Os Comitês de Fronteira teriam como objetivos impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região, promover a coordenação dos órgãos encarregados dos temas relevantes da área e facilitar a circulação de pessoas, mercadorias e veículos, estando sob a jurisdição das repartições consulares do Brasil e do Uruguai. Em 1991, foi instituído o Comitê de Fronteira de Artigas-Quaraí (BRASIL, 1991) e, em 1995, foram criados, através de troca de notas, os Comitês de Fronteira de Aceguá-Aceguá e Bella Unión-Barra do Quaraí (BRASIL, 1995).

Os Comitês de Fronteira seriam os encarregados de realizar o diálogo entre a sociedade da região de fronteira e os governos nacionais. Refletem a descentralização dos sistemas políticos brasileiro e uruguaio a partir dos anos 1980, com a redemocratização dos dois países, dando ênfase à escala local, com a valorização dos governos departamentais e municipais. Além disso, visavam à aproximação em relação à população fronteiriça, procurando resolver conflitos cotidianos específicos à região de fronteira entre Brasil e Uruguai.

No entanto, a falta de receptividade dos governos centrais e a defasagem entre o tempo de demanda social e as respostas governamentais fizeram com que os Comitês de Fronteira tivessem suas reuniões cada vez mais espaçadas, tendo suas últimas reuniões compreendidas entre dezembro de 1994 e novembro de 1998, retomando seus trabalhos apenas em 2004 (PUCCI, 2010, p.104). Houve um aumento considerável da participação da sociedade fronteiriça local no processo de tomada de decisões; contudo, predominou o poder executivo central, pois faltava uma instância

⁷⁷Faz-se importante afirmar que o primeiro Comitê de Fronteira instalado ocorreu na fronteira brasileira com o Paraguai, entre Ciudad del Este e Foz do Iguaçu, na década de 1970. Atualmente, os Comitês de Fronteira se difundiram por toda a faixa de fronteira brasileira.

que realizasse a articulação entre o poder local e os ministérios encarregados de implementarem soluções aos problemas fronteiriços. Nesse sentido, se fazia necessária uma instituição na qual a Sociedade Civil pudesse ter atendidas suas demandas, com a participação de organizações sociais e representantes políticos locais. Segundo os diplomatas Santos e Santos (2005, p.47-48):

A existência desses comitês, em contato direto com a realidade local, foi recebida com entusiasmo e grandes expectativas pelas populações fronteiriças. Verificou-se na prática, no entanto, que, se os comitês constituem foro privilegiado para identificação e discussão dos problemas e anseios das comunidades fronteiriças, sua capacidade de encaminhar os temas levantados é reduzida, o que levou, muitas vezes, a frustrações das expectativas da população. A solução de problemas aparentemente simples passa, em muitos casos, pela necessidade de adequar normas ou coordenar a ação das autoridades nos diversos níveis, municipal, estadual ou federal, o que escapa às possibilidades de ação dos comitês.

Em 1997, Brasil e Uruguai, sob os governos liberais de Fernando Henrique Cardoso e de Julio Maria Sanguinetti, estabelecem o Ajuste Complementar ao Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre Brasil e Uruguai de 1933 (BRASIL, 1997), concluído na VII reunião da já denominada Comissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças (CDZF) – anteriormente, Subcomissão - em dezembro de 1996, a fim de promover a cooperação transfronteiriça, com relação ao desenvolvimento conjunto, proteção ambiental, segurança pública, assistência policial e judicial, residência e trabalho, educação, circulação de pessoas e mercadorias, facilitando a conclusão de acordos com esse objetivo.

Dessa forma, enquanto o Convênio de 1933 procurava estabelecer uma separação entre os territórios de soberania brasileiro e uruguaio, o Ajuste Complementar de 1997, buscava o desenvolvimento conjunto dessa região de fronteira através da cooperação entre os dois países. O Ajuste de 1997 reflete, também, o contexto cooperativo entre os dois países do Cone Sul, em meio à aproximação reforçada pelo MERCOSUL. Esse acordo entre Brasil e Uruguai se constitui como o precedente mais próximo à Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, cujos principais avanços e suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera serão a seguir analisados.

5.2. A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai

A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço constitui a mais alta instância para a cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, tendo sua origem nas demandas da região fronteiriça brasileiro-uruguaia e na aproximação política entre os dois Estados-nação. Questões como o contrabando, a ilegalidade de trabalhadores, estudantes e cidadãos, e o atendimento hospitalar nos dois lados da fronteira se impõem sobre a região, demandando ações das autoridades nacionais e locais.

A Nova Agenda surge em 2002, no plano das diplomacias brasileira e uruguaia, prevendo adotar ações bilaterais a fim de beneficiar a vida dos cidadãos que vivem na região de fronteira entre Brasil e Uruguai. Baseou-se em um diagnóstico de que a experiência de integração fronteiriça brasileiro-uruguaia anterior era marcada pela imprecisão e superposição de competências das unidades institucionais, com a pouca eficácia dos Comitês de Fronteira, criados no final da década de 1980. Pode-se perceber, assim, uma evolução institucional do processo de cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, na medida em que os dois países foram se democratizando.

O primeiro passo para a criação da Nova Agenda foi dado em fevereiro de 2002, quando o Palácio Santos – sede do Ministério das Relações Exteriores uruguaio – enviou nota à Embaixada do Brasil em Montevideú, por meio da qual apresentava o documento intitulado “Elementos para uma Política Conjunta em Matéria Fronteiriça” (PUCCL, 2010, p.117). O texto tinha como intuito, assim, determinar uma “nova agenda” para o relacionamento fronteiriço. Esse documento já apresentava a proposta de criação de uma “carteira fronteiriça”, semelhante ao Documento Especial Fronteiriço, posteriormente constituído.

A Nova Agenda foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da tradicional cooperação na área de fronteira, na busca de uma integração que facilitasse a vida das pessoas que vivem na região. Até então, os temas relativos à região eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações inter-regionais, esbarrando nos entraves burocráticos (AVEIRO, 2006, p.113). A partir da Nova Agenda, passou-se a ver a população que habita a região de fronteira – os *double*

chapa – não mais como brasileira ou uruguaia, mas sim como fronteira (AVEIRO, 2006, p.114). Além disso, o foro das discussões fronteiriças foi transferido, alternadamente, para Montevidéu e Porto Alegre, locais mais acessíveis aos poderes centrais de cada país (PUCCI, 2010, p.118), permitindo, assim, uma articulação maior entre a sociedade fronteira e as esferas de poder nacionais.

A Nova Agenda tem basicamente duas instâncias: as Reuniões de Alto Nível e os Grupos de Trabalho, assessorados pelos Comitês de Fronteira. Segundo Pucci (2010, p.119), foi durante a I Reunião de Alto Nível que o nome “Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteira” se consolidou, a partir de documentos uruguaiois que traziam essa denominação. As reuniões de Alto Nível têm como função coordenar e sistematizar os trabalhos da Nova Agenda (AVEIRO, 2006, p.116), ocorrendo anualmente a partir de 2011, quando, com o Comunicado Conjunto entre a presidente brasileira Roussef e o presidente uruguaio Mujica, de 30 de maio de 2011, buscou-se fortalecer a Nova Agenda (ATA DA VII REUNIÃO ALTO NÍVEL, 2011). Nessas reuniões, são aprovadas as propostas dos Grupos de Trabalho a serem remetidas às respectivas chancelarias. Segundo Santos e Santos (2005, p.48):

Nesses encontros, autoridades brasileiras das diversas áreas e dos níveis federal, estadual e municipal reúnem-se com seus contrapartes uruguaiois para avaliar as demandas recebidas pelos comitês de fronteira, avaliar as atividades dos grupos de trabalho, e discutir e propor soluções para os entraves, inclusive a adequação de normas legais, encontrados para o encaminhamento dos problemas do dia-a-dia das áreas fronteiriças.

Assim, também participam das Reuniões de Alto Nível os representantes do governo central, substituindo o caráter recomendativo dos Comitês de Fronteira, que apresentavam pouca eficácia e pouca participação das autoridades nacionais (RÓTULO, DAMIANI; 2010, p.28). Dessa forma, a Nova Agenda permitiu uma melhor articulação entre as escalas local e nacional na resolução dos problemas fronteiriços. Para Santos e Santos (2005, p.50):

(...) a experiência da cooperação fronteira Brasil-Uruguaio fortalece a chamada vertente federativa ou o sentido de interiorização da diplomacia. No caso brasileiro, valoriza-se a participação das autoridades do Estado do Rio Grande do Sul, bem como dos municípios gaúchos situados na faixa de fronteira com o Uruguaio. No caso uruguaio, a ação dos departamentos que lindam com o território brasileiro tendem, de igual modo, a intensificar-se. Toda essa articulação que se processa no nível local, de um lado, torna necessária a ativa participação da sociedade civil, por meio de seus representantes nas comunidades fronteiriças, e,

de outro, requer, certamente, estreita coordenação entre as respectivas chancelarias.

A outra instância supracitada, a dos Grupos de Trabalho, analisa as demandas e as necessidades específicas em determinado tema na fronteira, repassando-as às respectivas Chancelarias. Esses grupos foram divididos, durante a I Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em Montevideu, em 2002, em quatro áreas – saúde, desenvolvimento integrado (desdobrado nos subgrupos de educação e formação profissional e de prestação de serviços), saneamento e meio ambiente, e cooperação policial e judicial – tendo a incumbência de apresentar nas reuniões de Alto Nível suas propostas. Para isso, contam, atualmente, com a participação dos Comitês de Fronteira, reativados a partir da IV Reunião de Alto Nível, em 2004, e fortalecidos com a criação da Nova Agenda. Como exemplo, segundo o Embaixador Vitor Gobato⁷⁸, Cônsul-Geral do Brasil em Rivera⁷⁹, seriam realizadas reuniões dos Comitês de Fronteira em Sant’Ana do Livramento, durante a primeira semana de agosto, a fim de levar proposições à VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, nos dias 13 e 14 de setembro de 2012, em Porto Alegre. A partir do supracitado comunicado dos presidentes de 30 de maio de 2011, foram criados também os Grupos de Trabalho de Políticas Sociais, Assuntos Trabalhistas e Áreas de Controle Integrado (ACIs), com a intenção de aprofundar a integração fronteiriça entre os dois países, na VII Reunião Alto Nível, realizada nos dias 7 e 8 de julho de 2011, em Montevideu.

Faz-se importante afirmar que, além das reuniões de Alto Nível e dos Grupos de Trabalho, convergem para a Nova Agenda outras instâncias relacionadas à integração fronteiriça, como o Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos (com reuniões concomitantes, surgido a partir da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em 2003); o Grupo Permanente de Coordenação Consular; os seis Comitês de Fronteira já citados (reativados a partir da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em 2003); a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) e a Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (CRQ), reativadas a partir da V Reunião de

⁷⁸Entrevista realizada no dia 19.07.2012, no Consulado-Geral do Brasil em Rivera.

⁷⁹O Consulado do Brasil em Rivera ascendeu a Consulado-Geral em 2010, refletindo a aproximação do Brasil em relação ao Uruguai e seus vizinhos sul-americanos.

Alto Nível, em 2007 (SIMÕES, 2011, p.111). Dessa maneira, a Nova Agenda procura canalizar todas as iniciativas de integração fronteiriça presentes na fronteira entre Brasil e Uruguai para a efetividade de suas ações.

A VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda foi realizada em Porto Alegre, nos dias 13 e 14 de setembro de 2012. É importante se abordar essa reunião para uma análise atualizada do processo de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. Na tabela a seguir, também serão apresentados os temas tratados nas Reuniões de Alto Nível anteriores.

Tabela 10: Resumo das Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai

Reunião de Alto Nível	Data de realização	Local	Grupos de Trabalho	Principais Decisões
I Reunião de Alto Nível	25 e 26 de abril de 2002	Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, em Montevideu	- Saúde; - Meio Ambiente e Saneamento; - Cooperação Policial e Judicial; - Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação Profissional, e Prestação e Serviços).	- Definida a estrutura orgânica da Nova Agenda, com os quatro grupos de trabalho. - Considerou-se o projeto que culminaria na assinatura do Acordo Fronteiriço.
II Reunião de Alto Nível	8 e 9 de agosto de 2002	Casa de Cultura Mário Quintana, em Porto Alegre	- Saúde; - Meio Ambiente e Saneamento; - Cooperação Policial e Judicial; - Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e	- Proposição da metodologia de trabalho, implementando uma reunião plenária, seguida de grupos de trabalho, e outra reunião plenária para revisão do documento final.

			Formação Profissional, e Prestação e Serviços).	<p>-Delegações enfatizaram importância da iminente assinatura do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios.</p> <p>- Abordada a criação de uma Comissão Binacional Gestora de Saúde na Fronteira.</p> <p>- Assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS) e a <i>Universidad de La Republica</i> do Uruguai.</p>
III Reunião de Alto Nível	30 e 31 de julho de 2003	Sede do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, em Montevideu	<p>- Saúde;</p> <p>- Meio Ambiente e Saneamento;</p> <p>- Cooperação Policial e Judicial;</p> <p>- Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação</p>	<p>- Proposição da criação de um Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos da fronteira entre Brasil e Uruguai.</p> <p>- Abordada a necessidade de reativação dos Comitês de</p>

			Profissional, e Prestação e Serviços).	<p>Fronteira.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprovado o Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para a Saúde na fronteira entre Brasil e Uruguai, que institui a Comissão Binacional Assessora de Saúde. - Levantada a importância da revitalização da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí. - Aprovado o Acordo para Cooperação Policial na Investigação, Prevenção e Controle de Atos Delituosos.
IV Reunião de Alto Nível	23 e 24 de setembro de 2004	Casa de Cultura Mário Quintana, em Porto Alegre	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde; - Meio Ambiente e Saneamento; - Cooperação Policial e Judicial; 	<ul style="list-style-type: none"> - Ratificação do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho.

			<p>- Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação Profissional, e Prestação e Serviços).</p>	<p>- Assinado o Acordo sobre Cooperação Policial na Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.</p> <p>- Em paralelo, ocorreu a I Reunião do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos da Fronteira Brasil-Uruguai, na Casa de Cultura de Jaguarão.</p> <p>- Tomou-se nota da retomada dos trabalhos dos diversos Comitês de Fronteira e da instalação da Comissão Binacional Assessora de Saúde.</p> <p>- Elaboração da minuta do Acordo para Criação de Institutos Binacionais Profissionais e Técnicos.</p>
V Reunião de Alto Nível	23 e 24 de julho de 2007	Sede do Edifício do MERCOSUL, em Montevideu	<p>- Saúde; - Meio Ambiente e Saneamento; - Cooperação Policial e</p>	<p>- Levantada a necessidade de encontrar soluções para o mútuo acesso à</p>

			<p>Judicial;</p> <p>-</p> <p>Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação Profissional, e Prestação e Serviços).</p>	<p>saúde.</p> <p>- Abordada a necessidade de se refletir sobre um Estatuto da fronteira entre Brasil e Uruguai.</p>
<p>VI Reunião de Alto Nível</p>	<p>9 e 10 de junho de 2009</p>	<p>Centro de Treinamento da Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (PROCERGS), em Porto Alegre</p>	<p>- Saúde;</p> <p>- Meio Ambiente e Saneamento;</p> <p>- Cooperação Policial e Judicial;</p> <p>-</p> <p>Desenvolvimento Integrado (desdobrado nos Subgrupos de Educação e Formação Profissional, e Prestação e Serviços).</p>	<p>- As Partes concordaram quanto à necessidade de um Protocolo de Defesa Civil e de cooperação em questões de emergência, como as que exigem a atuação do Corpo de Bombeiros.</p> <p>- Abordada a proposta de saneamento integrado binacional entre Aceguá, no Brasil, e Aceguá, no Uruguai, com financiamento do FOCEM.</p> <p>- As duas delegações congratularam-se pela assinatura do Ajuste Complementar para a Prestação Recíproca de</p>

				Serviços de Saúde na Fronteira, em novembro de 2008.
VII Reunião de Alto Nível	7 e 8 de julho de 2011	Sede do Edifício do MERCOSUL, em Montevideu	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde; - Cooperação Policial e Judicial; - Educação e Formação Profissional; - Meio Ambiente e Saneamento; - Áreas de Controle Integrado; - Políticas Sociais; - Assuntos Trabalhistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Anúncio de um Grupo de Trabalho <i>ad hoc</i> para dar início às negociações de um acordo de livre circulação de pessoas. - Acordada a realização de reuniões periódicas do Grupo de Trabalho sobre Cooperação em Matéria de Segurança Pública e Judicial, independente das reuniões da Nova Agenda. - Destacado o sucesso das oficinas binacionais geridas pelo Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai (MIDES) na assistência ao cidadão fronteiriço.

Fonte: Pucci (2010), Atas das Reuniões de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai.

5.2.1. VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

A VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda foi realizada na sede da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS), em Porto Alegre, nos dias 13 e 14 de setembro de 2012, marcando os 10 anos de existência da mais alta instância de cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai. A VIII RAN foi organizada pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do governo do estado do Rio Grande do Sul, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Sua abertura ocorreu com os discursos do Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira, do Subsecretário de Relações Exteriores do Uruguai, senhor Roberto Conde, e do vice-governador do estado do Rio Grande do Sul, senhor Beto Grill.

Em seu discurso, o Embaixador Ruy Nogueira enfatizou os avanços jurídicos da Nova Agenda durante seus 10 anos de existência, desenvolvidos a partir da experiência cotidiana dos cidadãos fronteiriços, além dos subsídios que essa instância fornece ao MERCOSUL, como o caso do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, que serviu de modelo para o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012). Também afirmou que a fronteira foi vista, durante muito tempo, como marco de oposição, de separação, visão que foi superada, com o reconhecimento do espaço fronteiriço como específico, demandando ações conjuntas.

Nesse sentido, citou como avanços da Nova Agenda o projeto de saneamento de Aceguá no Brasil e Aceguá no Uruguai, primeiro projeto binacional integrado no MERCOSUL, financiado pelo FOCEM, a reativação das Comissões de Desenvolvimento da Lagoa Mirim e do Rio Quarai e o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, além do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde.

O chefe da delegação uruguaia, senhor Roberto Conde, afirmou que na realidade do mundo atual, não pode haver isolamento entre os países, sendo a integração o caminho para o desenvolvimento, devendo as barreiras jurídicas, nas

regiões de fronteira, serem superadas (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012). O vice-governador do Rio Grande do Sul, senhor Beto Grill, enfatizou a priorização dos presidentes Rousef e Mujica das relações entre Brasil e Uruguai, a partir do comunicado conjunto de 30 de maio de 2011, priorizando as integrações de transporte e energética, além da livre circulação (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012).

Após os discursos de abertura, no dia 13 de setembro de 2012, os participantes se reuniram em Grupos de Trabalho, cujos resultados seriam levados às respectivas Chancelarias. Concomitantemente, ocorreu a reunião do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira entre Brasil e Uruguai. Os Grupos de Trabalho trataram dos seguintes temas:

5.2.1.1. Grupo de Trabalho sobre Cooperação em Matéria de Segurança Pública e Judicial / Áreas de Controle Integrado da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

Primeiramente, foi abordada uma proposta de Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, Para a Prestação de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil. Esse Ajuste surgiu das demandas relatadas nos Comitês de Fronteira e prevê que os bombeiros ou trabalhadores humanitários não se vejam ameaçados juridicamente quando da entrada para assistência no país vizinho, além da contratação de seguros para os veículos que circularem na outra Parte. Também prevê a existência de pontos focais na fronteira entre Brasil e Uruguai para a entrada dos bombeiros e trabalhadores humanitários no país vizinho. Nessa reunião, a delegação brasileira propôs a minuta do texto e as autoridades uruguaias ficaram de analisar a sua aplicabilidade, devendo ocorrer a resposta uruguia na IX Reunião de Alto Nível, em 2013, em Montevidéu. O referido Ajuste se apresenta como a principal negociação ocorrida no âmbito da VIII RAN da Nova Agenda, legalizando uma situação de cooperação local que já ocorre na região de fronteira entre Brasil e Uruguai. A questão da livre circulação de ambulâncias e veículos afins, em caso de emergência e

catástrofes, já havia sido levantada durante a II Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em 2002 (ATA DA II REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA).

Também foram tratadas as implementações do Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, já em vigor, e do Acordo-Quadro entre o Governo do Brasil e o Governo do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, que ainda não se encontra em vigor. Foi levantada a necessidade de o Brasil internalizar o referido Acordo-Quadro, para sua implementação. O intercâmbio entre as autoridades policiais, proposto no acordo-quadro, e suas operações conjuntas, principalmente no combate ao abigeato, já ocorrem na fronteira entre Brasil e Uruguai, devendo os dois acordos legalizarem essas ações. Para o intercâmbio de informações, foi proposta a utilização do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL – SISME, cujos módulos de armas e de veículos já entraram em vigor, devendo ainda entrar em operação o módulo de pessoas. Nesse sentido, foi levantada a falta de divulgação do SISME e o não acesso da Polícia Civil do Rio Grande do Sul a essa ferramenta, o que deve ser corrigido.

Também foi levantada a possibilidade de um marco jurídico bilateral específico para essa região de fronteira, especificando os crimes da região. Ficou acertada entre as autoridades presentes a realização de consultas internas para a cooperação jurídica em matéria penal e civil para essa região.

5.2.1.2. Grupo de Trabalho sobre Saúde da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

Os representantes dos municípios brasileiros relataram que continuam as dificuldades para a implementação do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, que permitiria a contratação de médicos e o atendimento de pacientes dos dois lados da fronteira, devido a entraves para a contratação de médicos uruguaios e para a compensação dos serviços. Representante do Ministério da Saúde do Brasil informou ter interesse na resolução do problema

através do diálogo e da convergência de interesses entre as autoridades dos dois países.

Nesse sentido, as cidades-gêmeas de Barra do Quaraí e Bella Unión têm se apresentado mais adiantadas, com a contratação dos serviços se dando via transferência bancária internacional, por intermédio do Banco do Brasil e do *Banco de la República Oriental del Uruguay*, com incidência de imposto de renda. Esse mecanismo deve servir de modelo para as outras cidades-gêmeas. Também foram tratadas as instalações de um Centro de Hemodiálise binacional no Chuy, oferecido pelo governo uruguaio, e de uma Escola de Enfermagem e Obstetrícia Binacional nas cidades-gêmeas de Jaguarão, no Brasil, e Rio Branco, no Uruguai, além de uma nova reunião da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira, a ser realizada em novembro de 2012, na cidade de Sant’Ana do Livramento.

5.2.1.3. Grupo de Trabalho sobre Políticas Sociais de Fronteira e Grupo de Trabalho sobre Assuntos Trabalhistas da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

Foi enfatizada a necessidade de se conceder reciprocidade, pelo lado brasileiro, na isenção ou redução dos custos para a elaboração do documento fronteiriço, previsto no Acordo para Residência, Estudo e Trabalho, para uruguaios em situação de vulnerabilidade social. Foi reconhecida a Comissão Binacional de Assuntos Sociais de Sant’Ana do Livramento e Rivera, instituída pelo decreto nº 177 de 2012, da Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento. Foi também recomendada a participação brasileira nas Oficinas Binacionais de Fronteira, instituídas pelo *Ministerio de Desarrollo Social* do Uruguai, tornando-as, efetivamente, binacionais. Essa participação deve se dar através de um acordo entre os dois países.

5.2.1.4. Grupo de Trabalho sobre Educação, Formação Profissional e Cultura da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

Foi tratada a implementação do Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos

Binacionais Fronteiriços, sendo abordada a instalação das escolas técnicas em Jaguarão e Rio Branco, semelhantemente ao que ocorre em Sant'Ana do Livramento e Rivera, a partir do convênio entre o Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSul) e a *Universidad del Trabajo de Uruguay* (CETP-UTU), com a ampliação da rede dos Institutos Federais prevista pelo governo brasileiro. O Ministério do Turismo do Brasil apresentou proposta para instalação de cursos de capacitação de mão-de-obra na fronteira, com recursos do FOCEM. Também foram reconhecidas as orientações do Protocolo de Intenções Culturais entre Brasil e Uruguai, assinado em 30 de maio de 2011, assim como as Comissões Binacionais de Cultura, instituídas nas cidades-gêmeas brasileiro-uruguaias, cujo maior exemplo é a de Sant'Ana do Livramento e Rivera.

5.2.1.5. Grupo de Trabalho sobre Meio Ambiente e Saneamento da VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda

Dentro da reunião da Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim, foi tratado o projeto de saneamento conjunto entre Aceguá, no Brasil, e Aceguá, no Uruguai, a ser financiado pelo FOCEM, sendo relatado seu estado atual, além da vontade das duas partes de submeterem o projeto à próxima reunião do Conselho de Mercado Comum do MERCOSUL, realizada no dia 7 de dezembro de 2012. Também foi levantada a necessidade de um estudo limnológico da Bacia da Lagoa Mirim, seu monitoramento de níveis e vazões e o monitoramento da qualidade da água do rio Jaguarão.

No caso da Comissão para Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí, foram abordados o monitoramento das águas do rio Quaraí, o saneamento e ações integradas de gestão de resíduos sólidos, a regulamentação comum da atividade pesqueira na zona de fronteira, a cadeia binacional de PETs e o fornecimento de água potável em zonas fronteiriças.

Os Grupos de Trabalho supracitados contaram com representantes das escalas nacional, regional e local, com participação de representantes dos Ministérios brasileiros e uruguaios, das Secretarias do estado do Rio Grande do Sul, das

Prefeituras e Intendências brasileiras e uruguaias, além da participação de organizações da Sociedade Civil. Faz-se importante afirmar que a VIII RAN da Nova Agenda permitiu livre participação dos interessados no processo de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai.

No dia 14 de setembro de 2012, ocorreu uma Reunião Plenária na qual se deram os relatos dos Grupos de Trabalho, o relato do Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira, um informe do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), um informe do Ministério da Integração Nacional sobre as atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e um informe do governo do estado do Rio Grande do Sul sobre os projetos de cooperação fronteiriça com o Uruguai.

Os resultados da VIII RAN da Nova Agenda poderão ser mais bem analisados quando da realização da IX RAN, em 2013, que fará uma avaliação dos projetos supracitados. Contudo, parece-nos que a principal evolução da VIII RAN se deu no campo da cooperação fronteiriça em defesa civil e assistência de emergência, com a proposição, por parte da delegação brasileira, do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, Para a Prestação de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil.

A seguir, apresenta-se os principais resultados da legislação surgida na Nova Agenda, desde seu surgimento em 2002, com suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Essa legislação busca se adequar à integração fronteiriça horizontal, existente em escala local, na fronteira Brasil-Uruguai.

5.3. As repercussões territoriais da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera

Pretende-se, a seguir, analisar as implicações dos acordos acertados no âmbito da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai sobre as cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Sendo assim, apresentar-se-á as legislações surgidas dessa política e sua articulação com a escala

local, procurando analisar suas repercussões territoriais nas duas cidades-gêmeas. Nesse sentido, a Nova Agenda pode ser considerada uma política territorial, na medida em que não se restringe a um setor socioeconômico, prevendo uma série de ações que visam ao desenvolvimento social integrado da região de fronteira entre Brasil e Uruguai, com implicações nítidas sobre o território em questão.

5.3.1. O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios

O acordo, que entrou em vigor em 2004⁸⁰, foi assinado em Montevideu, pelos Chanceleres Celso Amorim e Didier Opertti, quando da visita do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso ao Uruguai, em 21 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002). Trata-se de um avanço logrado pelas diplomacias dos dois países no plano da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, tendo sido discutido seu projeto já na I Reunião de Alto Nível, em abril de 2002, e ratificado pela IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, ocorrida em Porto Alegre, na Casa de Cultura Mário Quintana, nos dias 23 e 24 de novembro de 2004, reunião mais importante no âmbito da Nova Agenda (ATA DA IV REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2004).

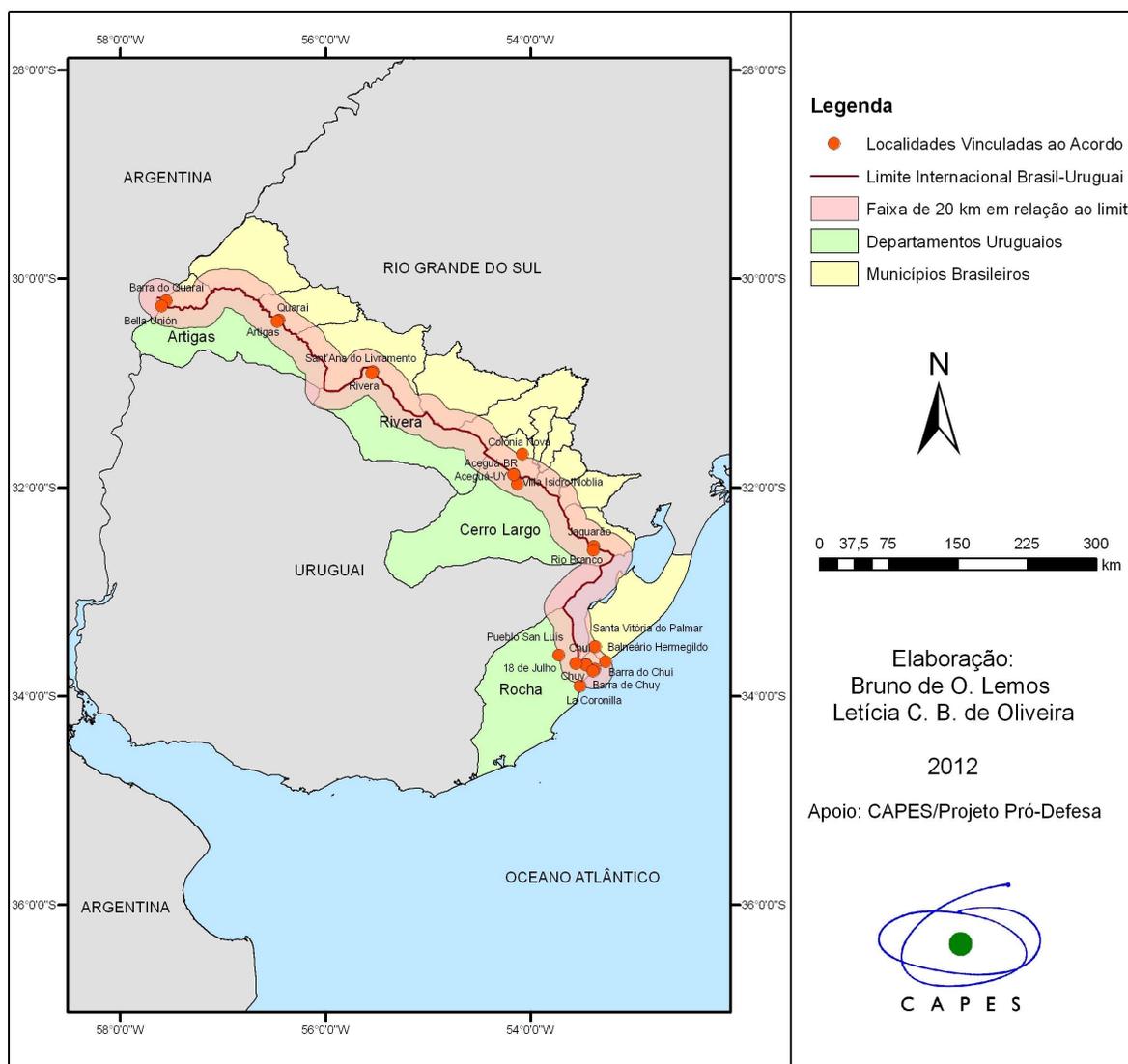
Estabelece permissão para os habitantes de Sant'Ana do Livramento e Rivera, além de outras dez cidades-gêmeas brasileiras e uruguaias⁸¹, residirem, exercerem profissão ou ofício com direitos previdenciários e freqüentarem estabelecimentos de ensino públicos e privados na localidade vizinha, situada no território da outra parte. A Figura 4 apresenta as localidades vinculadas presentes no Acordo de 2002, além das

⁸⁰O jornal *Correio do Povo* (2004, p.20), no dia 15 de abril de 2004, apontava o recebimento simbólico, na cidade uruguaia de Rio Branco, por parte de uma comerciária brasileira que trabalhava em Rio Branco e um peão uruguaio que pretendia trabalhar em Jaguarão, da carteira de fronteiriço, em cerimônia com os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, Celso Amorim e Didier Opertti.

⁸¹As localidades vinculadas são: 1. Chuí, Santa Vitória do Palmar/ Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Brasil) a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla (Uruguai); 2. Jaguarão (Brasil) e Rio Branco (Uruguai); 3. Aceguá (Brasil) e Aceguá (Uruguai); 4. Sant'Ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai); 5. Quaraí (Brasil) e Artigas (Uruguai); e 6. Barra do Quaraí (Brasil) e Bella Unión (Uruguai). Em 2008, através de troca de notas, foram incluídas as localidades de Pueblo San Luís e Villa Isidro Noblía, no Uruguai, e Colônia Nova, no Brasil.

incluídas através de troca de notas, em 2008, a partir da faixa de 20 quilômetros estabelecida pelo texto do Acordo:

Figura 4: Localidades vinculadas ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho entre Brasil e Uruguai



Fonte: Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

O Acordo extingue, também, as penalidades administrativas aplicáveis em razão da permanência irregular das pessoas no território do outro país que tenham ingressado até março de 2002 nas localidades mencionadas, sendo, por isso, também denominado “Acordo de Indocumentados”. Segundo Simões (2011, p.122):

O chamado acordo fronteiriço foi negociado e assinado antes mesmo que o MERCOSUL começasse a discutir seriamente o tema da livre circulação de pessoas. Foi um acordo inovador por garantir aos moradores brasileiros e uruguaios nas localidades fronteiriças identificadas no acordo o direito de residir, estudar e trabalhar em ambos os lados da fronteira, criando um embrião de estatuto da fronteira. Dessa forma, a fronteira brasileiro-uruguaia colocou-se claramente na vanguarda dos esforços de integração. O acordo, na verdade, buscou reconhecer a evolução da realidade no terreno, em que as interações humanas e a vida cotidiana nessas localidades desconhecem, para efeitos práticos, as fronteiras nacionais.

Para a emissão da carteira de cidadão fronteiriço foi estabelecida exigência de posse de: a) passaporte ou outro documento de identidade válido admitido pelas Partes em outros acordos vigentes; b) comprovantes de residência em alguma das localidades do Acordo; c) documento relativo a processos penais e antecedentes criminais nos locais de residência nos últimos cinco anos; d) duas fotografias 3x4, coloridas e recentes; e) comprovante de pagamento da taxa respectiva, atualmente, de R\$ 63,85.

Essa permissão é concedida através de um Documento Especial de Fronteiriço, outorgado por cinco anos e prorrogável por igual período, podendo, por fim, ser concedido por prazo indeterminado, competindo ao Departamento da Polícia Federal do Brasil sua concessão aos uruguaios e à *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai sua concessão aos brasileiros. O acordo, assim, prevê uma espécie de dupla cidadania local, embora seja restrito às localidades citadas no acordo. Segundo Aveiro:

Num (*sic*) primeiro momento, os uruguaios buscavam resolver a situação dos fronteiriços que viviam ou trabalhavam no lado brasileiro da Avenida Internacional, o que seria, apenas, uma solução unilateral para o problema. Tendo em vista que tal iniciativa contrariava o princípio da reciprocidade definido pelo Brasil, aprovou-se o acordo bilateral de estudo, residência e trabalho. Criou-se uma espécie de biculturalidade local, o nominado na região de *doble chapa*. (2006, p.146)

O Tratado visava, assim, à resolução de uma situação antiga: a dos indocumentados, pessoas que residiam, trabalhavam ou estudavam em um dos lados da fronteira sem estarem legalizados. Para um uruguaio de Rivera, que residia em Sant’Ana do Livramento, por exemplo, legalizar sua situação, deveria cumprir os

mesmos processos burocráticos de um uruguaio que fosse morar em São Paulo (AVEIRO, 2006, p.148). O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho visava a resolver esses entraves.

Segundo a então Consulesa do Brasil em Rivera no ano de 2010, senhora Eliana da Costa e Silva Puglia, algumas dificuldades podem ser apontadas no processo de concessão do documento especial de fronteiroço nas cidades de Sant'Ana do Livramento e Rivera. A primeira delas reside na dificuldade de divulgação, com a falta de informações sobre os procedimentos para a emissão do documento. Outra dificuldade se refere ao entendimento da lei por parte das autoridades e da população em geral, pois o acordo não se centrava, apenas, na residência em ambos os lados da fronteira, também incluindo a questão do estudo e do trabalho. A diferença entre as numerações do documento de cidadão fronteiroço e dos documentos de identidade no Brasil e no Uruguai também se constitui como um empecilho. Os sistemas de informação baseados em diferentes numerações não reconheciam um número de dígitos diferentes (LEMOS, 2010, p.25).

Como exemplo, uma dificuldade, apontada por Pucci (2010, p.159), é a falta de cobertura previdenciária para brasileiros que contribuem para o sistema de seguridade social uruguaio, pois os agentes do *Banco de Previsión Social* (BPS) não aceitavam o documento fronteiroço como habilitante à inscrição no sistema eletrônico da instituição, por não lograrem inserir a seqüência numérica do documento de fronteiroço, que tem seis dígitos, enquanto no cadastro informatizado do BPS há oito. Outro problema, constatado quando do trabalho de campo realizado nas duas cidades-gêmeas, é que a *Universidad de la República*, do Uruguai, não aceita brasileiros mesmo que apresentem o documento fronteiroço, ocorrendo, atualmente, uma articulação das *Oficinas Binacionales de Frontera*⁸², do *Ministerio de Desarrollo Social* do Uruguai para reverter a decisão da universidade⁸³. Esse problema também foi relatado na Ata da VII Reunião

⁸²No caso de Rivera, a Oficina Binacional de Fronteira está localizada na sede da Oficina do Ministério do Trabalho e Segurança Social do Uruguai, atuando, principalmente, na promoção dos direitos dos cidadãos fronteiroços, como os casos de uruguaios fronteiroços em presídios brasileiros e de brasileiros que, mesmo portando o Documento Especial Fronteiroço, não conseguem permissão para estudo em universidades uruguaias.

⁸³Pucci (2010, p.26) procura explicar essa aplicação restritiva, por parte das autoridades uruguaias, dos acordos de residência acertados com o Brasil. Para o autor, “em decorrência da formação histórica do

de Alto Nível da Nova Agenda (ATA DA VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL, 2011). Nas universidades presentes em Sant'Ana do Livramento - a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) - a presença de estudantes uruguaios é constante. O acordo permite, assim, aos cidadãos dos dois lados da fronteira estudarem nos estabelecimentos de ensino dentro da jurisdição do acordo, ocorrendo, na prática, apenas a permissão para uruguaios estudarem nas universidades brasileiras.

A representante do programa *Uruguay Rural* em Rivera, senhora María Elena Câmara, aponta problemas no acordo ocorridos em sua execução para os trabalhadores rurais de Rivera:

El documento fronterizo no está previsto para trabajadores rurales, ya que en la delimitación hay cortes en todo el territorio de frontera. Se ideó para el trabajador rural, pero en la práctica no funciona: si trabajan lo hacen en negro. Hay pasaje ilegal de productos agrotóxicos no permitidos, nocivos para la salud y poca difusión de la actividad de los comités binacionales de salud en el interior del departamento. (POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2007, p.40)

Em entrevista realizada em Sant'Ana do Livramento⁸⁴, a senhora Geógrafa Gladys Bentancor afirmava que não houve demasiado impacto do acordo sobre as duas cidades-gêmeas porque a maioria das pessoas em Sant'Ana do Livramento e Rivera já possuía dupla nacionalidade (caso da referida Geógrafa), devido ao parentesco com pessoas do outro lado da fronteira, restringindo seu impacto aos brasileiros que não tem parentes uruguaios e vice-versa, casos menos freqüentes na fronteira em questão.

Dorfman e Bentancor (2005, p.211) realizam alguns questionamentos importantes sobre o Acordo, como quais seriam os critérios para o estabelecimento dos vinte quilômetros na referida lei, por que os uruguaios e brasileiros só podem exercer o direito no seu correspondente par de cidades-gêmeas, por que ocorreu a inclusão de povoados que estão além dos vinte quilômetros (como La Coronilla, que, segundo as

Estado uruguaio, zona-tampão entre o Império do Brasil e a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, e dada a acentuada assimetria territorial, demográfica e econômica com o vizinho maior, o limite setentrional evoca, para o povo oriental, a idéia de independência frente *al gigante norteño*, expressa em idioma e moeda próprios, em direitos exclusivos de seus nacionais e, sobretudo, na lealdade a uma ordem político-social distinta.”

⁸⁴Entrevista realizada no dia 16.07.2012, em Sant'Ana do Livramento.

autoras, estaria a trinta quilômetros da fronteira⁸⁵), além da exclusão de povoados que, mesmo não se apresentando em cidades-gêmeas, apresentam fortes traços fronteiriços?

Sendo assim, o acordo precisa avançar no sentido de abarcar uma região mais ampla, refletindo verdadeiramente o propósito de livre circulação de pessoas do MERCOSUL. Nesse sentido, durante a VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, ocorrida no ano de 2011, o senhor Secretário-Geral das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Ruy Nogueira, anunciava que as Chancelarias brasileira e uruguaia acordaram a criação de um Grupo de Trabalho “ad hoc” para dar início às negociações de um acordo de livre circulação de pessoas entre os dois países (ATA DA VII REUNIÃO ALTO NÍVEL, 2011). Assim, mais uma vez a Nova Agenda se apresenta à frente dos trâmites de livre circulação previstos para o MERCOSUL.

Segundo a então Consulesa do Brasil em Rivera em 2010, senhora Eliana da Costa e Silva Puglia, a importância da assinatura do acordo consistiu justamente na legalização dos brasileiros e uruguaios que residiam, trabalhavam ou estudavam do outro lado da fronteira (LEMOS, 2010, p.26). Para Pucci (2010, p.164), além disso, o Acordo Fronteiriço criou uma matriz jurídica a partir da qual se desdobraram acordos conexos, como o de criação de escolas e/ou institutos binacionais, ou ajustes complementares importantes como o de acesso recíproco à saúde na fronteira, nos quais as localidades vinculadas são as mesmas. Dessa forma, pode-se afirmar que este foi o principal avanço do referido acordo: servir de subsídio para outras políticas públicas que se aproximassem da realidade do cidadão fronteiriço. Santos e Santos (2005, p.51) apontavam de forma semelhante, logo após a regulamentação do Acordo, que:

A garantia jurídica dos direitos de residência, estudo e trabalho deixa a descoberto a necessidade de se resolver uma infinidade de problemas práticos, tais como a regularização do licenciamento e trânsito de veículos da população fronteiriça, maior coordenação entre as autoridades policiais e judiciais, acesso da população fronteiriça aos serviços de saúde dos dois lados da linha de fronteira, etc.

⁸⁵Conforme a Figura 4, La Coronilla se localizaria a uma distância de, aproximadamente, 20 quilômetros do limite internacional.

O documento teve uma diminuição no número de solicitantes devido à entrada em vigor no Brasil e no Uruguai, com bilateralização a partir de 26 de outubro de 2006, do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum n°28/02, de 6 de dezembro de 2002, que originou-se do interesse brasileiro em conceder uma anistia migratória para *brasiguaios*, para paraguaios na Argentina, bolivianos no Brasil e argentinos no Chile, entre os casos mais notórios (PUCCI, 2010, p.165). O Peru, a Colômbia, a Bolívia e o Chile também já aderiram ao Acordo, com a Venezuela se comprometendo a assinar, além do Equador, que aderiu, mas ainda não internalizou.

As vantagens do novo acordo residiam em sua maior abrangência, por não ser restrito aos cidadãos fronteiriços e às localidades da fronteira, cobrindo todos os territórios dos países, além da possibilidade do requerente ser considerado cidadão permanente após dois anos de sua legalização no país. Conforme foi tratado na VIII RAN da Nova Agenda, a demora para entrada em vigor do Acordo de Residência do MERCOSUL⁸⁶ foi o que motivou o rápido desenvolvimento do Acordo para Residência, Estudo e Trabalho entre Brasil e Uruguai, que entrou em vigor em 2004 (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012).

Segundo informações da Polícia Federal de Sant'Ana do Livramento⁸⁷, existem dois tipos de documentos para a legalização de estrangeiros dentro do acordo do Mercosul: o temporário e o permanente. A carteira temporária traz como benefícios os mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas concedidas aos nacionais do país de recepção, em particular o direito ao trabalho e à livre iniciativa e as condições previstas na legislação interna. A carteira temporária tem validade de 2 (dois) anos, sendo que, noventa dias antes de seu término, o portador pode solicitar a transformação de visto, através de comprovante de rendimento. Caso essa solicitação seja deferida, o estrangeiro passará para a condição de permanente. Alguns dados,

⁸⁶No caso do Brasil, o Acordo do MERCOSUL, surgido em 2002, só foi internalizado em 2009.

⁸⁷Documentos adquiridos no dia 18.07.2012, na sede da Polícia Federal de Sant'Ana do Livramento.

coletados no Consulado do Brasil em Rivera em 2010⁸⁸, permitem identificar a superação do Acordo Fronteiriço pelo Acordo do Mercosul:

Tabela 11: Cidadãos uruguaios cadastrados no período 2006-2009 com base no Acordo Operacional de Residência do MERCOSUL entre Brasil e Uruguai

Ano	2006	2007	2008	Set.2009
Número de cadastros	247	1799	1140	273

Fonte: Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros, Coordenação Geral de Polícia de Imigração, Departamento de Polícia Federal. Atualizado em março de 2010.

Sendo assim, o total de uruguaios cadastrados pelo Acordo do MERCOSUL, entre os anos de 2006 e 2010, foi de 3459. Já o número de uruguaios fronteiriços cadastrados, no período entre 2003 e 2010, com base no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho, foi de 2458⁸⁹. Além disso, em 02 de julho de 2009, entrou em vigor, no Brasil, a Lei nº11.961 (BRASIL, 2009c), que flexibilizou a legislação para a legalização de estrangeiros de qualquer nacionalidade no território nacional, conhecida também como Lei da Anistia, o que acabou por diminuir ainda mais as requisições de documento fronteiriço por parte de uruguaios. Faz-se importante afirmar que o número de uruguaios que requisitam esses documentos é muito maior do que o de brasileiros, devido às oportunidades que a economia do Brasil oferece aos trabalhadores dos países vizinhos.

Um ofício enviado ao então Consulado do Brasil em Rivera pela *Inspectoria de Rivera* da *Dirección Nacional de Migración*, responsável por realizar os documentos dos cidadãos fronteiriços brasileiros que residem na fronteira uruguaia, demonstrava a diminuição nas requisições do documento fronteiriço na supracitada inspetoria, apresentando os seguintes números:

Tabela 12: Número de documentos requisitados por brasileiros de cidadão fronteiriço realizados pela *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai, *Inspectoria de Rivera*

⁸⁸Dados coletados na realização de pesquisa de campo, no ano de 2010. Não foi possível atualizarmos esses dados devido ao não levantamento dessas informações, por parte da Polícia Federal, a partir do ano de 2011.

⁸⁹Dados fornecidos pela Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros. Coordenação Geral de Polícia de Imigração. Departamento de Polícia Federal. Atualizado em julho de 2010.

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de documentos	108	38	39	59	23	05	14

Fonte: *Inspección de Rivera da Dirección Nacional de Migración do Uruguai.*

Pode-se observar, dessa forma, uma diminuição substancial das requisições de documento fronteiriço na *Inspección de Rivera*, a partir do ano de 2006, com a entrada em vigor do Acordo de Residência do MERCOSUL, bilateralizado por Brasil e Uruguai. Podem ter contribuído para essa diminuição o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, assim como a lei uruguaia nº18250, de janeiro de 2008 (URUGUAI, 2008), que flexibilizou os requisitos para cidadãos estrangeiros obterem sua legalização no Uruguai.

Dessa maneira, a tendência do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho é de ser absorvido pelas legislações futuras que vierem a tratar da livre circulação no âmbito do MERCOSUL. Ao mesmo tempo em que as relações bilaterais são mais rápidas quando comparamos aos lentos trâmites do referido bloco, a tendência das relações multilaterais, no que se refere ao MERCOSUL, é de englobar as políticas de integração bilaterais entre Brasil e Uruguai. Assim, segundo Santos e Santos (2005, p.52):

Quando se estabelecer o livre trânsito de pessoas e for realidade o direito de residir, trabalhar e estudar dos cidadãos de todas as nações do Mercosul em toda a extensão dos territórios dos outros Estados-membros, a política de conceder um tratamento jurídico específico para as fronteiras deixará de ter razão de ser. Mas, até mesmo para subsidiar esse processo mais amplo de integração entre nossos povos, a cooperação fronteiriça Brasil-Uruguai traz lições importantes.

De forma semelhante, Pucci (2010, p.21), ao tratar da Nova Agenda em relação ao MERCOSUL, afirma que:

enquanto o ideal da livre circulação no âmbito regional, solenemente proclamado no Artigo 1º do Tratado de Assunção, não for plenamente alcançado, persistirá a necessidade de provar bilateralmente soluções criativas num terreno onde os atores sociais e políticos estejam predispostos a acolhê-las. Esse laboratório é a fronteira brasileiro-uruguaia.

É importante afirmar que, conforme citado pela Diretora do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça do Brasil, senhora Izaura Maria Soares, o livre

trânsito de pessoas está sendo negociado na escala do MERCOSUL, com a futura criação de uma carteira de identidade do MERCOSUL, prevendo a livre circulação no espaço interno ao bloco a partir da passagem por apenas um controle migratório (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012). A evolução desse acordo, conjuntamente ao Acordo de Residência, pode gerar uma nova identidade supranacional, como ocorre com a União Européia, marcada pela livre circulação e residência em seu espaço interno. Ao mesmo tempo, pode reduzir a importância de políticas específicas para residência, estudo e trabalho nas regiões de fronteira.

5.3.2. Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai para Saúde na Fronteira

Esse Ajuste Complementar ao Acordo de 1975 visa à criação e implementação da Comissão Binacional Assessora de Saúde na Fronteira Brasil-Uruguai. A mencionada Comissão tem como objetivos, além de fortalecer as ações e a implementação dos Comitês de Fronteira na área da saúde, promover o levantamento situacional de saúde da população; propor mecanismos para agilizar a troca de informações em saúde; propor estratégias de ação, elaboração, avaliação e acompanhamento de Planos de Trabalho; implementar programas de treinamento e capacitação de Recursos Humanos entre ambos os países; assessorar na elaboração e na implementação de Projetos de Cooperação; promover o intercâmbio e a discussão dos Sistemas de Saúde dos dois países. Foi assinado em 31 de julho de 2003, por ocasião da III Reunião da Nova Agenda, em Montevideu, sendo promovido pelo Grupo de Trabalho sobre Saúde da Nova Agenda (ATA DA III REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2003).

A primeira reunião da Comissão ocorreu em 25 de março de 2004, no Chuí-Chuy, e a segunda, nos dias 14 e 15 de outubro do mesmo ano, em Jaguarão-Rio Branco. Posteriormente, ficou um período sem se reunir, sendo reativada a partir da V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em Montevideu, a partir da proposta do Grupo de Trabalho de Saúde (ATA DO GRUPO DE TRABALHO DE SAÚDE DA V REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2007). Também foram estabelecidos

subgrupos, com os temas: hidatidosis, vigilância ambiental e saúde do trabalhador, integração da vigilância epidemiológica, ações conjuntas para a prevenção de doenças e assistência à saúde maternal-infantil.

De acordo com o regulamento interno da comissão, aprovado na primeira reunião, a delegação brasileira é formada por representantes do Itamaraty, do Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul e das Secretarias Municipais de Saúde dos municípios de fronteira com o Uruguai (PUCCI, 2010, p.125-126). A principal ação da delegação brasileira na Comissão Binacional Assessora de Saúde foi a proposição do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, negociado na reunião da Comissão do dia 02 de outubro de 2007, em Artigas, no Uruguai. O Ajuste para Prestação de Serviços de Saúde foi assinado na Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul, no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, com a referida Comissão sendo encarregada de velar pela execução do acordo, tendo sido o tema discutido pelo Grupo de Trabalho de Saúde, na V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em 2007 (ATA DO GRUPO DE TRABALHO DE SAÚDE DA V REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2007).

5.3.3. Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde

O presente Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho 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 anteriormente citado. A pessoa física ou jurídica contratada pode somente admitir pacientes residentes nas localidades vinculadas, mediante a apresentação de documentação que confirme sua identidade e domicílio, expedida por autoridade policial correspondente ou outro documento comprobatório de residência, como o Documento Especial de Fronteiriço. A prestação de serviços de saúde pode 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. Entrou em vigor no Brasil através do Decreto N° 7.239, de 26 de julho de 2010, sendo assinado em 2008. Segundo Simões (2011, p.112), o acordo permite:

Contratar não apenas atendimento médico-hospitalar, mas também serviços como hemodiálise e exames laboratoriais, o que contribuirá para evitar duplicação de esforços e para uso mais racional da infraestrutura dos dois lados da fronteira com vistas a garantir o melhor atendimento possível às necessidades dos cidadãos, independentemente de viverem do lado uruguaio ou brasileiro.

O referido ajuste busca melhorar, assim, o atendimento básico em saúde na fronteira⁹⁰, assim como prevenir situações como a descrita pelo prefeito de Sant'Ana do Livramento, senhor Wainer Machado⁹¹, quando, em 2006, os obstetras da Santa Casa de Misericórdia de Livramento realizaram greve, por conta do decréscimo do aporte mensal de recursos do município do montante de R\$ 110.000,00 para R\$ 55.000,00, complementar aos pagamentos do Sistema Único de Saúde, e o Hospital de Rivera realizou os partos de mais de 40 gestantes brasileiras, sem uma legislação que lhe desse amparo, ocorrendo a transcrição dos documentos das crianças nascidas no Uruguai pelo Consulado do Brasil em Rivera⁹². Nessa ocasião, foi ajuizada, pela mesma Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento, uma ação ordinária buscando amparo para contratação de médicos uruguaio em face de semelhante negativa de atendimento, ao hospital e ao Sistema Único de Saúde, por médicos brasileiros (JUSTIÇA FEDERAL, 2011). Nessa oportunidade, o Juiz Federal Belmiro Tadeu Nascimento Krieger concedeu liminar inédita à Santa Casa de Misericórdia,

⁹⁰Como exemplo, o Embaixador Vitor Gobato, Cônsul-Geral do Brasil em Rivera, afirmou em entrevista realizada no dia 19.07.2012, no Consulado-Geral do Brasil em Rivera, que o Hospital de Rivera não realizava ressonância, enquanto a Santa Casa de Misericórdia de Livramento não fazia endoscopia. Dessa forma, a integração das estruturas de saúde das duas cidades permitiu à população das cidades-gêmeas evitar o transtorno de ter que realizar longas viagens para a realização desses exames.

⁹¹Entrevista realizada no dia 19.07.2012, no Núcleo de Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), em Sant'Ana do Livramento.

⁹²Nesse sentido, o jornal A Platéia (2006a) trazia uma entrevista com a então Consulesa do Brasil em Rivera, senhora Ana Lélia Beltrame, afirmando que os pais das crianças brasileiras nascidas em Rivera deveriam se apresentar ao Consulado do Brasil em Rivera, onde seria emitida autorização para o registro de nascimento no Cartório de Sant'Ana do Livramento. A princípio, a criança teria o registro nos dois países, possuindo dupla nacionalidade.

autorizando-a a contratar médicos uruguaios nas especialidades de anestesiologia, neurologia, traumatologia, urologia, cirurgia plástica reparadora, cirurgia geral e obstetrícia (JORNAL A PLATÉIA, 2006b).

Em outubro de 2009, o fato se repetiu, devido à interdição da Santa Casa de Misericórdia de Livramento por parte do CREMERS, que alegava a falta de condições para funcionamento do hospital, com riscos para seus médicos e pacientes (JORNAL O GLOBO, 2009). Nessa oportunidade, nove partos foram realizados no Hospital de Rivera, com o Consulado do Brasil em Rivera realizando a mediação entre o hospital uruaio e as instituições brasileiras.

Em 27 de agosto de 2010, o jornal Zero Hora publicava uma reportagem sobre uma médica uruaia que havia sido contratada pela prefeitura de Santa Vitória do Palmar (JORNAL ZERO HORA, 2010, p.40). Nessa reportagem, o jornal afirmou que a Justiça Estadual do Rio Grande do Sul havia concedido uma liminar que afastou a médica de suas atividades no Brasil em abril de 2010. Essa liminar foi cassada, com a questão migrando para a Justiça Federal, que reconheceu o direito da médica uruaia de exercer a medicina no Brasil, com a apresentação de sua carteira de cidadão fronteiriço. O jornal também apontava o *déficit* de médicos nas cidades fronteiriças, faltando 5 médicos em Barra do Quaraí, 6 em Jaguarão, 5 em Quaraí, 9 em Santa Vitória do Palmar e 10 em Livramento.

No ano de 2011, por conta de uma greve na Fundação Hospital de Caridade de Quaraí e pela contratação de três médicos uruguaios pelo referido hospital, o Conselho Regional de Medicina do estado do Rio Grande do Sul – CREMERS, ajuizou uma ação civil pública, em Sant’Ana do Livramento, pedindo a imediata suspensão do exercício das atividades profissionais desses médicos devido à inexistência de revalidação dos correspondentes diplomas em universidades brasileiras e de inscrição no CREMERS, sustentando a ilegalidade e a temeridade das referidas contratações. Também defendia que o Ajuste Complementar autorizava os pacientes serem atendidos no país vizinho, e não a atividade dos médicos dos dois lados da fronteira.

A Santa Casa de Misericórdia de Sant’Ana do Livramento, em vista de anunciada paralisação por parte dos médicos que trabalhavam no hospital, marcada para o dia 26 de maio de 2011, ajuizou uma ação ordinária com pedido de antecipação

de tutela contra o CREMERS, visando à obtenção de autorização judicial para contratar, caso fosse necessário, médicos de cidadania uruguaia residentes em Rivera, nos moldes do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde (JUSTIÇA FEDERAL, 2011). As duas ações foram consideradas conexas, com sentença única, assinada pelo Juiz Federal Belmiro Tadeu Nascimento Krieger, sendo publicada em Sant'Ana do Livramento, no dia 28 de novembro de 2011.

Na ação ordinária supracitada, a direção da Santa Casa de Misericórdia argumentava que possuía enormes dificuldades para encontrar profissionais médicos brasileiros dispostos a trabalhar na região, pois em razão da escassez de profissionais, os médicos que aceitavam trabalhar impunham honorários tão altos que inviabilizavam a prestação de serviços. Assim, segundo o Juiz Federal Krieger, *não se tratava da singela escolha entre o médico uruguaio e o médico brasileiro, mas sim entre o médico uruguaio ou nenhum médico* (JUSTIÇA FEDERAL, 2011).

Portanto, independentemente da discussão quanto ao presente Ajuste Complementar, para o Juiz Federal Krieger, se tratava de uma eventual situação configuradora de lesão ao direito à saúde, assegurado pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (art. 196) e garantido pelo Estado, o que, por si só, autorizaria o exercício da medicina no território nacional por médicos uruguaios. Para o Juiz Federal Krieger, portanto, caberia ao Judiciário prover solução em cunho emergencial, para evitar iminente colapso da saúde pública em Sant'Ana do Livramento.

No que se refere ao Ajuste Complementar, o Juiz Federal Krieger considerou-o norma especial abrangendo o exercício da medicina, e por ser norma especial para essa seara laboral nessas localidades, se sobrepõe às normas relativas ao exercício da medicina no Brasil (Lei nº3.268/1957), por ser mais recente e especial para as localidades vinculadas. Por ser, ainda, uma norma intergovernamental, se sobrepõe à norma especial que regula a situação do estrangeiro no Brasil (Estatuto do Estrangeiro, Lei nº6.815/1980) (JUSTIÇA FEDERAL, 2011), no que tange ao estrangeiro uruguaio fronteiriço. Portanto, a prestação de serviços de saúde humana, nas localidades vinculadas, seriam reguladas pelo Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para

Prestação de Serviços de Saúde, promulgado no Brasil através do Decreto nº7.239, de 26.07.2010. Segundo o Juiz Federal Krieger:

Tendo o Brasil firmado esse Acordo e seu ajuste Complementar, não há como, legitimamente, negar-lhe vigência em território nacional, sob pena de assentamento e consagração da pecha, infelizmente até certo ponto adequada, de país leviano no trato das questões internacionais, pelo fato de seguidamente aderir ou firmar tratados no âmbito da comunidade internacional e, recorrentemente, no âmbito interno, negar-lhe vigência ou dificultar-lhe sobremaneira a necessária efetividade, notadamente através da Administração (JUSTIÇA FEDERAL, 2011).

Sendo assim, o Juiz Federal Krieger considerou legítima, na excepcional situação de configurar-se a cessação da prestação de serviços de saúde por médicos brasileiros, a Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento valer-se de profissionais de saúde uruguaios, independentemente da revalidação de diplomas em universidades brasileiras e inscrição no Conselho Regional de Medicina - CREMERS. No entanto, pode-se levantar a questão de que o referido Ajuste Complementar não se restringe a situações excepcionais conforme afirma a sentença, mas procura institucionalizar a prestação de serviços em saúde dos dois lados da fronteira em sua prática cotidiana, baseado no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho. Dessa forma, insere-se na proposta de criação de um cidadão fronteiriço, que possa residir, trabalhar, estudar e ser atendido nos hospitais nos dois lados da fronteira entre Brasil e Uruguai.

O referido Ajuste Complementar concedeu, dessa maneira, amparo legal para a contratação de médicos uruguaios e brasileiros nas localidades vinculadas citadas no Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho. A Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento, através de sua Secretaria de Saúde, anunciava, assim, em julho de 2012, a contratação de uma pediatra e de, possivelmente, um ginecologista uruguaios a fim de suprir o *déficit* desses profissionais na Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO, 2012).

Faz-se necessário, dessa forma, aprofundar a integração fronteiriça na área da saúde, tornando prática corrente o atendimento e a prestação de serviços binacionais na região de fronteira. Contudo, na VIII RAN da Nova Agenda, diversos entraves foram apontados pelas autoridades locais para a aplicabilidade do Ajuste, em particular, para

os respectivos pagamentos dos serviços dos médicos por parte das prefeituras (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012).

5.3.4. Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços

O presente acordo autoriza o estabelecimento de escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos na zona de fronteira entre ambos os países, definida pelo Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (BRASIL, 2005b). Essas escolas ou institutos têm como objetivo promover a qualificação e a formação profissional, permitindo a inclusão social da população fronteiriça, tendo na educação um elemento fundamental no processo de integração. Foi proposto na IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, sendo elaborado pela Chancelaria uruguaia (ATA DA IV REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2004). O instrumento veio a ser assinado em Brasília, no dia 1º de abril de 2005, se encontrando em vigor no Uruguai desde 2007 (PUCCI, 2010, p.121).

No Brasil, o acordo demorou em sua tramitação, em função de dúvidas suscitadas pela Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul e do Ministério da Educação do Brasil quanto a eventuais repartições de custos de sua aplicação. Na VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, em 2011, o Grupo de Trabalho sobre Educação e Formação Profissional reafirmou a importância de serem realizadas as gestões necessárias para a aprovação no Brasil do referido acordo (ATA DA VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2011). No entanto, o Decreto Legislativo nº 804, de 20 de dezembro de 2010, do Brasil, já havia autorizado a instalação dessas escolas.

Assim, os postulantes teriam 50% das vagas reservadas para cada uma das Partes, disponibilizando à outra Parte as vagas não preenchidas. Os professores ministrariam os cursos em sua língua materna. Em Sant'Ana do Livramento e Rivera, funciona, desde março de 2011, o projeto-piloto acordado entre o Instituto Federal de

Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense, *campus* Sant'Ana do Livramento, e o *Consejo de Educación Tecnico Profesional*, da *Universidad Del Trabajo Del Uruguay*.

Dessa forma, no *campus* Sant'Ana do Livramento, é oferecido o curso técnico em Informática para Internet, sendo ofertadas 40 vagas (20 no turno da tarde e 20 no turno da noite). Dessas vagas, são destinadas 50% para alunos brasileiros e 50% para alunos uruguaios. Na Escola Técnica Superior de Rivera, é oferecido o curso técnico em Controle Ambiental, sendo ofertadas 30 vagas no turno da noite (15 para brasileiros e 15 para uruguaios). Na VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, o IFSul e a UTU comprometeram-se, com o intuito de favorecer a atuação profissional na área de fronteira, a facilitar a revalidação de diplomas em áreas de atuação comum, definidas pelas duas instituições. As formaturas dessas primeiras turmas binacionais em Sant'Ana do Livramento e Rivera já ocorreram em dezembro de 2011 (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA AGENDA, 2012).

Sendo assim, o referido projeto-piloto deve servir de modelo para a implantação de escolas e institutos técnicos binacionais. A implantação de cursos técnicos binacionais nas cidades Jaguarão, no Brasil, e Rio Branco, no Uruguai, segue o modelo implantado em Sant'Ana do Livramento e Rivera, com a parceria entre o IFSul e a UTU. Nesse sentido, a partir do decreto legislativo brasileiro supracitado, a tendência é de que essas escolas ou institutos se difundam pela fronteira entre Brasil e Uruguai.

5.3.5. Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos

O Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos, fruto do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Policial e Judicial, negociado na III Reunião de Alto Nível em 2003 (ATA DA III REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2003) e assinado no ano de 2004 (BRASIL, 2004), na cidade uruguaia de Rio Branco, entrando em vigor em 2008, prevê o intercâmbio de informações entre as autoridades policiais das Partes e a possibilidade das autoridades de ingressar no território de outra Parte para requerer à autoridade policial mais próxima o procedimento legal correspondente quando da perseguição de delinqüentes.

Assim, permite uma ação ágil e integrada das autoridades dos dois países⁹³, não se restringindo à região de fronteira entre Brasil e Uruguai, mas a todo o território dos dois países. Além disso, o acordo busca pôr fim a uma prática corrente entre os responsáveis por delitos na região, que se constitui na passagem para o outro lado da fronteira, o que dificulta a perseguição aos mesmos.

Nesse sentido, a articulação entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional do Uruguai se encontra adiantada em Sant'Ana do Livramento e Rivera, ocorrendo ações conjuntas e intensa troca de informações entre as duas instituições. Esse intercâmbio, assim, já ocorria, com o acordo legalizando a troca de informações. No entanto, as ações conjuntas, principalmente no combate ao abigeato, necessitam ainda de uma legislação para sua legalização, pois o acordo permite apenas que uma das Partes requisite a perseguição dos responsáveis por crimes quando adentrarem no outro Estado.

Conforme foi tratado no Grupo de Trabalho sobre Cooperação em Matéria de Segurança Pública e Judicial / Áreas de Controle Integrado da VIII RAN da Nova Agenda, já há um acordo, ainda não internalizado, na escala do MERCOSUL, para o desenvolvimento de equipes conjuntas de investigação (VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2012). Na verdade, a ação dessas equipes já ocorre em todo o bloco, devendo ocorrer agora amparos jurídicos para isso no MERCOSUL. O Acordo em questão se constitui em mais um exemplo de legislação surgida na esfera bilateral da Nova Agenda, sendo levada para o bloco do MERCOSUL. Assim, a legislação surgida na escala do MERCOSUL tende, mais uma vez, a superar os acordos binacionais entre Brasil e Uruguai.

5.3.6. Políticas de integração entre os atores locais das cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera e sua institucionalização por parte da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai

A seguir, pretende-se abordar políticas de integração local que apresentam articulações com a Nova Agenda. Nesse sentido, serão analisados dois processos de

⁹³São consideradas autoridades policiais comprometidas com os termos do presente acordo a Polícia Federal do Brasil, a Secretaria de Justiça e da Segurança do estado do Rio Grande do Sul e a Polícia Nacional do Uruguai.

integração entre os atores locais de Sant’Ana do Livramento e Rivera, nas áreas da cultura e da saúde.

A integração dos atores locais das duas cidades-gêmeas na esfera cultural tem um impulso a partir de um encontro promovido pela Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento entre prefeitos, intendentes, alcaides e atores sociais de vinte e um municípios e departamentos da fronteira entre Brasil e Uruguai, no dia 12 de julho de 2010. Nesse encontro, foi elaborada a Carta de Fronteira, na qual foram colocadas uma série de reivindicações dos atores locais em relação à integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai na área da cultura, assim como previa a constituição de uma Comissão Binacional integrada pelos agentes públicos e representantes das organizações sociais e culturais de fronteira, com o objetivo de implementar e efetivar o processo de mobilização visando à integração cultural brasileiro-uruguaia.

A Carta de Fronteira foi entregue aos presidentes Lula do Brasil e Mujica do Uruguai, quando de sua visita às cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, em 30 de julho de 2010. Em 16 de agosto de 2010, foi criada uma comissão binacional, nos moldes da Carta de Fronteira, constituída por atores políticos e sociais dos municípios e departamentos de fronteira, realizando reuniões itinerantes nesses a fim de divulgar a Carta de Fronteira e incentivar a criação de comissões binacionais locais e regionais para promover a integração fronteiriça. Dessas reuniões, a mais importante se constituiu na Conferência de Cultura de Fronteira Brasil-Uruguai, realizada nas cidades-gêmeas de Jaguarão e Rio Branco, nos dias 29 e 30 de agosto de 2010, com ampla participação dos atores fronteiriços.

Segundo o Diretor de Cultura da Intendência Departamental de Rivera, Herbel Ferreira⁹⁴, a Comissão Binacional de Cultura de Livramento-Rivera⁹⁵ vem organizando alguns eventos em conjunto, como a comemoração dos 69 anos do Parque

⁹⁴Entrevista realizada na Intendência Departamental de Rivera, em 17.07.2012.

⁹⁵Em Livramento, a Comissão Binacional de Cultura foi instituída pelo Decreto N° 138, de 03 de novembro de 2011, fazendo parte representantes da Prefeitura Municipal, da Secretaria Municipal de Educação, da Coordenadoria Municipal de Tradicionalismo, Conselho Municipal de Cultura, Câmara de Vereadores, Consulado-Geral do Brasil em Rivera, Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, Núcleo de Estudos Fronteiriços da UFPEL, Secretaria de Educação/RS, Fundação Simon Bolívar, ONG Engenho de Arte, Academia Santanense de Letras, Associação Cultural “Gente de Arte”, Associação Tribo da Arte, Núcleo de Audiovisual Santanense, Fórum Santanense de Economia Solidária e ONG Raiz de Itá.

Internacional, em fevereiro de 2012, e a Feira Binacional do Livro, desde 2010. Em 2011, foi aprovada no Plano Diretor de Sant'Ana do Livramento a implantação de eventos conjuntos entre as duas cidades-gêmeas, dentre eles, a Feira Binacional do Livro, realizada no Parque Internacional.

Segundo a secretária de Esportes e Cultura de Sant'Ana do Livramento, Marta Pujol⁹⁶, a saída do ex-ministro da cultura, João Luiz Silva Ferreira, e a posse da ministra, Ana de Hollanda, no início de 2011, dificultaram o processo de desenvolvimento da integração fronteiriça na área da cultura, na medida em que já havia uma articulação com o Ministério da Cultura do Brasil para a consecução das reivindicações colocadas na Carta de Fronteira. No dia 31 de maio de 2011, em Montevideu, os ministros da cultura do Brasil, Ana de Hollanda, e da educação e cultura do Uruguai, Ricardo Ehrlich, assinaram o Protocolo de Intenções entre o Ministério da Cultura do Brasil e o Ministério da Educação e Cultura do Uruguai para o Desenvolvimento de Ações Conjuntas no Âmbito da Cultura, no qual reconhecem a importância da Comissão Binacional constituída pela Carta de Fronteira para a integração cultural. Segundo a secretária Marta Pujol, o Protocolo de Intenções gerou certa frustração entre os atores locais na área da cultura, pois se esperava um documento no qual constassem ações concretas para a integração cultural fronteiriça entre Brasil e Uruguai. Esse documento institucionalizaria a Comissão Binacional como responsável pelo desenvolvimento de ações conjuntas na área da cultura de fronteira brasileiro-uruguaia.

Faz-se importante afirmar que a Carta de Fronteira foi citada na ata da VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda pelo Grupo de Trabalho sobre Educação e Formação Profissional, como documento de referência para as políticas de integração em matéria cultural, a partir da proposta de serem inseridos temas culturais nas discussões do referido grupo de trabalho (ATA DA VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA, 2011). O Protocolo de Intenções entre o Ministério da Cultura do Brasil e o Ministério da Educação e Cultura do Uruguai para o Desenvolvimento de Ações Conjuntas no Âmbito da Cultura, além de destacar a Carta de Fronteira, também destaca as propostas de integração cultural surgidas na VII Reunião de Alto Nível da

⁹⁶Entrevista realizada na Secretaria de Educação de Sant'Ana do Livramento, no dia 19.07.2012.

Nova Agenda, demonstrando a articulação dessa política com os referidos ministérios. Assim, ocorre, atualmente, uma tendência à institucionalização binacional da Carta de Fronteira e da Comissão Binacional de Cultura, processo que se iniciou com a articulação local entre os atores fronteiriços. Constitui-se, dessa maneira, como exemplo dos processos de integração locais e da Nova Agenda como canal de articulação desses com a escala nacional.

O Comitê Binacional de Integração em Saúde entre Sant'Ana do Livramento e Rivera é outro exemplo de integração local entre as duas cidades-gêmeas. Esse Comitê surge a partir da realização da 1ª Conferência de Saúde na Fronteira Brasil-Uruguaí, em 11 e 12 de outubro de 2005, organizada pela supracitada Comissão Binacional Assessora de Saúde, criada no marco da Nova Agenda (SILVA, 2010, p.111-112). No segundo dia de conferência, foram definidas Oficinas de Trabalho: oficina 1: atenção básica de saúde; oficina 2: zoonoses; oficina 3: HIV/AIDS; oficina 4: drogas; oficina 5: meio ambiente e recursos naturais; oficina 6: legislação. Dentro da oficina 6, surge a proposta de criação do Comitê Binacional em Saúde entre Sant'Ana do Livramento e Rivera (SILVA, 2010, p.115).

A proposta previa um Comitê composto por representantes locais das duas cidades em igual número, trinta (30) ao todo, com representantes dos setores públicos de saúde, trabalhadores em saúde, prestadores de saúde privados e representantes da comunidade. O Comitê promoveria a elaboração de propostas, planos e acordos, destinados a facilitar os procedimentos de prevenção, controle e aperfeiçoamento da saúde nas comunidades fronteiriças. O Comitê Binacional de Saúde é, assim, um foro de debates sobre as demandas, os problemas e sugestões na fronteira entre as cidades limítrofes (SILVA, 2010, p.119). Segundo o senhor Horácio Dávila (POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2007, p.43), membro do Comitê Binacional, o principal objetivo do Comitê Binacional de Saúde é obter a participação da sociedade organizada na condução das políticas públicas de saúde.

O Comitê apresenta subcomissões: subcomissão de atenção primária em saúde, subcomissão de drogas, subcomissão de trabalho epidemiológico e sanitário e subcomissão de trânsito e mobilidade, para prevenção de acidentes, que se

apresentam em contato direto com a população local. O senhor Horácio Dávila descrevia as ações das subcomissões em 2007:

La subcomisión de vigilancia epidemiológica y vigilancia coordina los trabajos del dengue; ya hubo visitas a la Villa Tomás Albornoz, para Brasil, y Masoller para Rivera, visita a la Policlínica de Tranqueras en Rivera, charlas en conjunto sobre varios temas y la planificación de control de hidatidosis en establecimientos rurales de frontera, en donde existe una Comisión de Hidatidosis que trabaja en conjunto. En Villa Tomás Albornoz y en la escuela de Masoller se trabajó con la hidatidosis y el mal de Chagas. La subcomisión de drogas trabajó en coordinación en ambas ciudades, elaborando anteproyectos para trabajar el tema de adicciones en la frontera; también visitó el liceo de Masoller sobre cuestión de drogas y adicciones. La subcomisión de tránsito ya trabajó algunos aspectos planteados por los actores de ambas ciudades para realizar acciones conjuntas de controles y seguridad. (...) Después tenemos la subcomisión de sida, que tiene un trabajo mucho más antiguo, ya lleva más de tres años trabajando en conjunto en la cuestión de la prevención, sobre todo en la reducción de daños; en ambas ciudades se han dado algunos cursos de capacitación y seminarios agentes reproductores de daños y en cuanto a la atención. (POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2007, p.44-45)

O Comitê Binacional de Saúde entre Sant'Ana do Livramento e Rivera também teve papel fundamental no episódio supracitado, no ano de 2006, quando do atendimento das gestantes brasileiras realizado pelo Hospital de Rivera, promovendo a cooperação entre a Santa Casa de Misericórdia de Livramento, a Secretaria Municipal de Saúde de Sant'Ana do Livramento e o referido hospital uruguaio. Nesse sentido, a frequência de reuniões do comitê – de 45 dias – é de fundamental importância para sua aproximação em relação às demandas cotidianas da população fronteiriça.

Pode-se dizer que, nos dois casos de integração supracitados, a articulação entre a escala local e a estrutura da Nova Agenda demonstra a eficácia dessa política. No caso da integração fronteiriça no âmbito cultural, observa-se um processo de institucionalização das organizações que surgem em escala local, como ocorre com a Carta de Fronteira e a Comissão Binacional de Cultura. Sendo assim, o resultado dessa articulação local tende a ser absorvido pelas instituições de nível binacional.

No caso do Comitê Binacional de Saúde entre Sant'Ana do Livramento e Rivera, identifica-se um processo que surge a partir da criação da Comissão Binacional Assessora de Saúde, no âmbito da Nova Agenda, promovendo a cooperação em escala local a partir de uma política binacional. Dessa forma, o Comitê local foi promovido por atores da escala binacional, aproximando-se do cotidiano do cidadão fronteiriço das cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera.

5.4. A política dos atores multiescalares e a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai

Na presente análise, levou-se em conta os atores das escalas global, supranacional, nacional e local sobre a política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Em nível global, o fenômeno de globalização (embora não seja um ator, mas sim promovido por atores político-econômicos) afeta as fronteiras dos Estados-nação na medida em que provoca uma maior porosidade e cooperação em algumas fronteiras e um maior fechamento e separação em outras. Esse processo de globalização permeia toda a análise realizada, na medida em que influencia os processos de integração supranacional como o MERCOSUL, com uma proposta inicial de inserção global (regionalismo aberto); em escala nacional, influencia a reforma dos Estados brasileiro e uruguaio, para se adequarem à nova conjuntura político-econômica que colocou o Estado em uma postura de gestor do território; e em escala local, reforçou uma transfronteirização já existente na fronteira entre Brasil e Uruguai, através do aumento dos fluxos comerciais e do intercâmbio cultural. Ao mesmo tempo, o processo de globalização intensificou as relações entre a escala local e a global, promovendo um maior protagonismo dos atores locais fronteiriços nas políticas territoriais.

Na escala supranacional, conforme foi apontado anteriormente, o MERCOSUL reforçou a aproximação entre os países do Cone Sul, intensificando a interdependência econômica (no caso uruguaio, uma dependência acentuada) e incentivando a cooperação política, conquanto ocorram algumas medidas unilaterais por parte de seus países membros. Embora não apresente políticas substanciais para suas regiões de fronteira, esse cenário foi fundamental para o desenvolvimento de políticas fronteiriças bilaterais brasileiro-uruguaias, como a Nova Agenda.

Ao mesmo tempo, a crise do MERCOSUL, mais intensa entre 1999 e 2002, reforçou as negociações bilaterais, mais rápidas em relação aos lentos trâmites internos ao bloco. A relativa inoperância do Grupo de Trabalho “ad hoc” sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) do MERCOSUL, surgido no mesmo ano da Nova Agenda, na resolução dos problemas fronteiriços também contribuiu para o

desenvolvimento das negociações entre Brasil e Uruguai de forma independente ao referido bloco. Dessa forma, faz-se importante afirmar que, no que se refere às políticas de integração fronteiriça, o MERCOSUL ainda se encontra muito atrasado em relação à União Européia, que apresenta regiões transfronteiriças apoiadas por programas de desenvolvimento regional de origem supranacional, como o caso do INTERREG.

A Nova Agenda representa um início de institucionalização da cooperação na região de fronteira entre Brasil e Uruguai, processo que se assemelha à formação de regiões transfronteiriças na Europa antes da década de 1990, quando surge o INTERREG. Nos dois casos, pode-se observar a valorização da escala local com a descentralização política, ocorrendo ainda um *déficit* de participação dos atores da escala supranacional – do MERCOSUL – no caso da fronteira brasileiro-uruguaia. Assim, no caso da Nova Agenda, as negociações se dão ainda, principalmente, entre os atores da escala local e nacional.

No entanto, o aprofundamento da cooperação no MERCOSUL, com a formação de regiões transfronteiriças nos moldes das Eurorregiões, vai depender, também, da evolução do bloco nos próximos anos. A supranacionalidade, limitando a soberania dos Estados membros, possibilitaria a formação de regiões transfronteiriças no MERCOSUL. Outro fator condicionante à evolução do processo de cooperação transfronteiriça nessa região se refere à parcela de soberania que os dois países estão dispostos a perder, pois no caso do MERCOSUL, essa parcela é ínfima.

Faz-se importante afirmar que, na medida em que o MERCOSUL passa a adotar políticas sociais que visam a se aproximar dos cidadãos dos países membros, promovendo também a livre circulação de pessoas em seus territórios, a tendência das políticas bilaterais de cooperação entre Brasil e Uruguai é de ser superada pelas políticas do bloco supracitado, apesar de sua corrente crise institucional, conforme foi demonstrado no caso do Acordo para Permissão, Estudo e Trabalho. Essa tendência do bloco, com um menor *comercialismo* e uma maior adoção de políticas sociais, ocorreu, em maior escala, durante os anos 2000. Contudo, o MERCOSUL ainda se encontra distante da realidade dos cidadãos dos Estados Partes, devendo aperfeiçoar

seus mecanismos de participação da Sociedade Civil fronteiriça, como ocorre em nível bilateral entre Brasil e Uruguai.

Pode-se afirmar que, no que se refere à Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai, os atores das escalas nacional e local são predominantes. Sendo assim, observa-se, no caso dos sistemas políticos brasileiro e uruguaio, uma descentralização política intensificada a partir da volta dos regimes democráticos nos dois países, durante os anos 1980. Foi essa descentralização política que conduziu as regiões a um maior protagonismo, reforçando a necessidade de políticas territoriais envolvendo atores multiescalares para a consecução dos objetivos delineados.

Esse processo pode ser observado no caso do programa “Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso e Complejo”, do *Ministerio de Desarrollo Social* do Uruguai, que se insere em um cenário de descentralização administrativa promovida pelo governo uruguaio, articulando-se à Nova Agenda. Nesse sentido, é de fundamental importância a articulação entre o Plano Brasil Fronteira, que será apresentado pelo governo brasileiro, e o supracitado programa uruguaio, pois ambos visam ao desenvolvimento socioeconômico da fronteira brasileiro-uruguaia. Também parece fundamental o aprofundamento da articulação desses programas com a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

Pode-se constatar, assim, nas ações da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai o aperfeiçoamento das respostas das instituições políticas às demandas geradas na Sociedade Civil, com a democratização e descentralização dos sistemas políticos brasileiro e uruguaio, que ocorrem a partir da década de 1980. A transfronteirização presente nas cidades-gêmeas da região de fronteira entre Brasil e Uruguai demandou a resolução do conflito entre a escala local, integradora, e a escala nacional, que via a fronteira como elemento de separação até a predominância das relações de cooperação entre os dois países. Nesse sentido, uma integração a partir de baixo, preexistente às políticas de cooperação bilateral entre Brasil e Uruguai, gerou alianças dos atores locais com outros de instâncias superiores a partir do período democrático.

Esse processo se iniciou no final da década de 1980, com os Comitês de Fronteira, que pretendiam articular a Sociedade Civil fronteiriça com as instituições centrais dos Estados brasileiro e uruguaio. A partir da ineficácia desses Comitês, ocorre uma reestruturação das políticas de integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai durante a década de 2000, com a Nova Agenda aproximando as reivindicações da população fronteiriça em relação às instituições políticas centrais.

Pode-se exemplificar esses processos através da legislação que surge no âmbito da Nova Agenda a partir das necessidades locais da população da fronteira entre Brasil e Uruguai. O Acordo para Permissão, Estudo e Trabalho foi pensado a partir do problema dos “indocumentados”, indivíduos que trabalhavam ou viviam do outro lado da fronteira de forma ilegal. Nesse sentido, sistemas políticos cada vez mais democratizados apresentaram capacidades de atenderem às demandas surgidas na Sociedade Civil, no caso, dos cidadãos da fronteira entre Brasil e Uruguai. O mesmo se refere ao Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, que busca resolver os problemas de atendimento em saúde na região de fronteira entre Brasil e Uruguai a partir das demandas da população local. Observa-se, assim, na Nova Agenda, tanto um movimento de “baixo para cima”, com a canalização das demandas da Sociedade Civil fronteiriça em direção às instituições políticas superiores, quanto de “cima para baixo”, com a formulação de políticas dos dois Estados que favorecem a transfronteirização na fronteira entre Brasil e Uruguai.

Ao mesmo tempo em que ocorre essa integração transfronteiriça em escala local, com interesse da Sociedade Civil local no processo de cooperação, os Estados nacionais também vêem, atualmente, essas políticas com uma conotação positiva. O Brasil busca reforçar sua parceria com os países do MERCOSUL e da América do Sul para uma melhor inserção global, ao mesmo tempo em que aumenta sua participação político-econômica na região. Já o Uruguai possui a intenção de reforçar as políticas de cooperação com o Brasil, a partir do estabelecimento desse país como potência regional. Ao mesmo tempo, o país do sudeste da América do Sul possui uma dependência cada vez maior em relação a seus vizinhos regionais, principalmente o Brasil, reforçada pela entrada em vigor do MERCOSUL, na metade da década de 1990.

Por fim, observa-se na escala local uma transfronteirização intensa, resultado do desenvolvimento conjunto da região de fronteira entre Brasil e Uruguai. As cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera tiveram, em sua fundação, o claro propósito de estimular a defesa dos dois Estados-nação. Contudo, as relações socioeconômicas e culturais locais sempre se desenvolveram de forma a anular a fronteira em questão. A integração em escala local ocorria, assim, em desacordo com a política dos dois Estados-nação, que viam a fronteira como um elemento de separação.

A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai representa, assim, uma adequação dos dois Estados à realidade de integração local na fronteira brasileiro-uruguaia. Essa adequação não ocorreria se o paradigma na relação entre os dois países não houvesse superado o realismo geopolítico, para privilegiar a cooperação. Nessa transição, mais uma vez, o MERCOSUL cumpriu um papel fundamental, assim como a democratização dos dois países.

Nesse cenário, transformações nas ações dos atores multiescalares foram fundamentais para o desenvolvimento da Nova Agenda. Dessa forma, é impossível identificar uma escala determinante para o surgimento da referida política, embora se destaquem as escalas nacional e local. A multiescalaridade da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço se acentua por se tratar de uma política relativa à fronteira, elemento no qual confluem com maior intensidade atores das escalas internacional, nacional e local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisou-se a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai através de uma perspectiva multiescalar, relacionando-a as escalas global, supranacional, nacional e local. Suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera foram identificados a partir de uma análise da legislação surgida da referida política, além de trabalhos de campo, entrevistas e pesquisas em jornais e páginas da *internet*.

Procurou-se demonstrar nesta dissertação que as políticas territoriais, principalmente as que se referem a regiões fronteiriças, devem ser analisadas a partir de uma perspectiva multiescalar, pois, embora as escalas local e nacional tenham sido as mais importantes para essa política, processos ocorridos em outras escalas também influenciaram na criação e desenvolvimento da Nova Agenda.

O trabalho não adotou uma concepção idealista da fronteira entre Brasil e Uruguai, como consideramos a de Aveiro (2006), mas procurou demonstrar como esses processos contemporâneos – principalmente a globalização e a reforma do Estado - afetam as regiões de fronteira de formas diferentes. É importante afirmar que muitos dos trabalhos atuais sobre regiões de fronteira, principalmente os de David Newman e Michel Foucher, rompem com o paradigma idealista da cooperação fronteiriça, amplamente difundido a partir da União Européia. Ao contrário dos trabalhos baseados no idealismo *kantiano*, pensamos que a mudança de um conceito de *fronteira-separação* para um de *fronteira-cooperação* ocorreu apenas em algumas fronteiras. No entanto, mesmo nas fronteiras onde esse processo ocorreu, atualmente observa-se uma maior securitização, como no caso do Plano Estratégico de Fronteiras brasileiro e da atual permissão da União Européia para o restabelecimento de suas fronteiras internas devido à entrada de imigrantes clandestinos. As constantes críticas ao liberalismo político-econômico nos levam a questionar a idéia de que ainda estaria vigendo uma concepção de *fronteira-cooperação* em muitas regiões do mundo. Essa maior cooperação em algumas regiões de fronteira não é, portanto, irreversível.

Também procuramos identificar as repercussões territoriais da Nova Agenda na fronteira brasileiro-uruguaia, tendo escolhido as cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera para essa análise, não restringindo a pesquisa ao plano

conceitual. Nesse sentido, seria interessante o desenvolvimento de análises que visassem a identificar as repercussões territoriais da legislação supracitada sobre outras cidades da região de fronteira entre Brasil e Uruguai. Assim, a pesquisa teve uma abordagem territorial possibilitada pelo trabalho de campo realizado em Sant'Ana do Livramento e Rivera, pelas entrevistas e coletas de informações.

O estudo da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço demandou, assim, que tratássemos tanto da política externa quanto de processos político-econômicos internos a Brasil e Uruguai. Essa análise é coerente com o fenômeno identificado por Keohane e Nye Jr. (2012) de que estaria ocorrendo uma menor distinção entre as políticas doméstica e externa dos países. Pode-se relacioná-la também à *socialização* do Estado abordada por Bobbio (1992), na medida em que a política externa dos países é cada vez mais influenciada por processos internos às sociedades democráticas. É essa menor distinção entre as políticas interna e externa dos países que possibilita o surgimento de políticas territoriais que transcendem o Estado-nação, como nos casos da política regional européia e, em menor escala, da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Por isso, neste trabalho, identificamos a necessidade de serem analisados tanto processos de escala internacional quanto de escala nacional e local.

Assim, a complexidade dos temas que perpassam a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço exige análises mais aprofundadas. O que se procurou nesta dissertação foi mostrar de maneira simples como essas questões se relacionam entre si e oferecem um cenário favorável ao desenvolvimento dessa política, originado nas relações de poder multiescalares.

A Nova Agenda, que teve sua VIII Reunião de Alto Nível no ano de 2012, exige, como tema de estudo, uma continuidade de suas análises, pois se constitui na política mais avançada de cooperação fronteiriça do Brasil com seus vizinhos da América do Sul. Nesse sentido, as análises da Nova Agenda iniciadas por Aveiro (2006) e continuadas por Pucci (2010) e pela presente pesquisa devem sofrer modificações na medida em que os processos que a ela se articulam também passem por transformações. Conforme se afirmou neste trabalho, a Nova Agenda foi resultado de processos multiescalares, dentre os quais se destacam a melhora das relações entre

Brasil e Uruguai e uma cooperação transfronteiriça em escala local. No entanto, para além das escalas nacional e local, ocorre o desenvolvimento de uma legislação de escala supranacional no âmbito do MERCOSUL que, apesar de sua lentidão, deverá superar os acordos originados da Nova Agenda.

Também nos parece fundamental que essas análises apresentem um viés territorial, pois se constata, inúmeras vezes, que a legislação originada de uma determinada política não apresenta resultados práticos no território de análise. Em muitos casos isso ocorre devido ao desconhecimento da população em relação à legislação; em outros, a lei já estudada já foi superada por outra, como ocorreu com o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho. Essa perspectiva territorial da análise diferencia a ciência geográfica de outras áreas do conhecimento. Nesse sentido, procurou-se abordar a Nova Agenda como política territorial, analisando suas repercussões nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera.

Dessa forma, a Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai se apresenta como uma política extremamente fértil para a identificação e análise de fenômenos multiescalares. Por concentrar todas as instâncias de cooperação fronteiriça entre Brasil e Uruguai, reúne atores das escalas local, regional, nacional e supranacional. A eficácia da Nova Agenda como política territorial e sua crescente importância são resultados justamente da articulação entre esses atores multiescalares exigida no contexto político-econômico atual.

REFERÊNCIAS

VIII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL DA NOVA AGENDA. VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Porto Alegre: 13 e 14 de setembro de 2012.

ABREU, Sergio. Uma visão oriental (uruguaia) da situação regional. **Revista Política Externa**, v.19, n.3, p.67-77. Dez./Jan./Fev. de 2010-2011. São Paulo: Editora Paz e Terra.

AGNEW, John. No borders, no nations: making Greece in Macedonia. **Annals of the Association of American Geographers**, v.97, n.2, p.398-422. Oxford: 2007.

_____. Sovereignty regimes: territoriality and state authority in contemporary world politics. **Annals of the Association of American Geographers**, v.95, n.2, p.437-461. Oxford: 2005.

ALBORNOZ, Vera do Prado Lima. **Armour**: uma aposta no Pampa. Santa Maria: Editora Pallotti. 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Revista Política Externa**, v.20, n.3, p.95-114. Dez./Jan./Fev. de 2011-2012. São Paulo: Editora Paz e Terra.

_____. **O desenvolvimento do MERCOSUL**: progressos e limitações. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>>. Acesso em: 27.11.2012.

ALONSO, José Antônio Fialho. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. **Indicadores Econômicos FEE**, v.33, n.4, p.101-114. Porto Alegre: março de 2006.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.23, p.261-286. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/78/89>>. Acesso em: 01/09/2011.

AMILHAT-SZARY, Anne Laure. **Frontières et intégration régionale en Amérique Latine**: sur la piste du chaînon manquant. In: FLAESCH-MOGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël. Regards croisés sur les intégrations régionales Europe/Amériques. Editions Bruylant. 2010. p.307-341.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986. 2ª Edição.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

ATA DA II REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da II Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Porto Alegre: agosto de 2002.

ATA DA III REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da III Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Montevideu: julho de 2003.

ATA DA IV REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Porto Alegre: novembro de 2004.

ATA DA V REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Montevideu: julho de 2007.

ATA DA VI REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Porto Alegre: junho de 2009.

ATA DA VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata da VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Montevideu: julho de 2011.

ATA DO GRUPO DE TRABALHO DE SAÚDE DA V REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. Ata do Grupo de Trabalho de Saúde da V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para

Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Montevidéo: 23 de julho de 2007.

AVEIRO, Thaís Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço.** Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB, 2006. 190f.

BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios:** ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Instituto Piaget. 1995.

BARRAL, Welber; BOHRER, Carolina P. A política comercial do governo Dilma Rousef: primeiras impressões. **Revista Política Externa**, v.20, n.3, p.115-124. Dez./Jan./Fev. de 2011-2012. São Paulo: Editora Paz e Terra.

BARRENECHEA, Pedro; RODRÍGUEZ, Adrian; TRONCOSO, Carlos. **Diagnóstico económico del departamento de Rivera:** análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo sostenible. Cuadernos para el desarrollo local. Montevidéo: Programa de Desarrollo Local ART Uruguay/ PNUD. Janeiro de 2008.

BECKER, Bertha. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.

_____. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, Bertha; COSTA, Rogério Haesbaert da; SILVEIRA, Carmem. **Abordagens políticas da espacialidade.** Rio de Janeiro: UFRJ. 1983. p.1-21.

_____; EGLER, Claudio A. G. **Brasil: uma nova potência regional na economia mundo.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2011. 8ª Edição.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI.** São Paulo: Editora Hucitec. 1996.

_____. **A ciência regional.** Oeiras: Celta. 1999.

BENTANCOR, Gladys. Rivera-Santana do Livramento: particularidades de uma fronteira. In: STROHAECKER, Tânia Marques et al (Org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. 4ª Edição.

_____. Sociedade Civil. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 2. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores. 1998. 10ª Edição.

BRASIL. **Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre Brasil e Uruguai**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1933. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1933/b_24>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1975. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1975/b_48>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (Tratado da Bacia da Lagoa Mirim)**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1977. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1977/b_47>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Lei N°6.634, de 2 de maio de 1979**. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 18.09.2012.

_____. **Acordo, por troca de notas, para a criação de uma Subcomissão para o Desenvolvimento Conjunto de Zonas Fronteiriças**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1985. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_42>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 13.11.2012.

_____. **Declaração do Jaguarão – Ata de Instalação dos Comitês de Fronteira**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1990. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_6_2011-10-17-15-48-31. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Ata de Instalação do Comitê de Fronteira Artigas-Quaraí**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1991. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1991/b_4_2011-10-17-10-44-48. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Acordo, por troca de notas, sobre criação dos Comitês de Fronteira Aceguá-Aceguá e Bella Unión-Barra do Quaraí**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1995. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1995/b_94. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Ajuste Complementar ao Convênio para a Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira entre o Brasil e o Uruguai de 20 de dezembro de 1933**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 1997. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1997/b_43_2011-09-01-14-09-56. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **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**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2002. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2002/b_81. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai para Saúde na Fronteira**. Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2003. Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_44. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos.** Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2004. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2004/b_26>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:** bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2005a.

_____. **Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços.** Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2005b. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_55>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde.** Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. 2008. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2008/b_271>. Acesso em: 21.08.2012.

_____. **Lei N° 12.095, de 19 de novembro de 2009.** 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12095.htm>. Acesso em: 07.09.2012.

_____. **Decreto N° 6.975, de 7 de outubro de 2009.** 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm>. Acesso em: 04.01.2012.

_____. **Lei N°11.961, de 2 de julho de 2009.** 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm>. Acesso em: 22.11.2012.

_____. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira.** Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteira. 2010. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/programasregionais/publicacoes/faixadefronteira.asp>. Acesso em: 03.01.2012.

_____. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Página do Ministério da Integração Nacional do Brasil. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/fronteira.asp?area=spr_fronteira>. Acesso em: 28.11.2012.

_____. **Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON).** Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Apresentação de *Power Point*. Sem data. Disponível em: <www2.camara.leg.br/...publicas/...fronteiras...enafron/view>. Acesso em: 04.03.2013.

CAETANO, Gerardo. El Uruguay internacional y la región: apuntes históricos y desafíos vigentes. In: **Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2011.

CAGGIANI, Ivo. **Sant'Ana do Livramento: 150 anos de história.** Sant'Ana do Livramento: Edição da Associação Santanense Pró-Ensino Superior. 1983.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil. 2009.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília. 2010. 3ª Edição.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil.** Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva. 2006.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** São Paulo: Editora Contexto. 1988.

COURLET, Claude. Globalização e fronteira. **Ensaio FEE**, v. 17, n.1, p.11-22. Porto Alegre: 1996. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1834/2203>>. Acesso em: 06.01.2012.

CROCCO, Marco; BORGES, Mauro. **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro: experiência europeia de desenvolvimento regional.** Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/modulo2.html>>. Acesso em: 28.06.2010.

CUISINIER-RAYNAL, Arnaud. La frontière au Pérou entre fronts et synapses. **L'espace géographique**, v.3, n.30, p.213-230. 2001.

DATAR. Délégation Interministerielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale. **Enjeux dès territoire frontaliers à l'échelle nationale.** Vers la détermination et la délimitation de pôles transfrontaliers. Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ums-riate.fr/lettres/riateinfos17.pdf>>. Acesso em: 11.01.2012.

DE RUFFRAY, S.; HAMEZ, G.; MEDDAHI, D.; MORON, E.; SMITS, F. **La comparaison des territoires transfrontaliers a l'échelle nationale:** vers une typologie fondée sur les logiques d'intégration. Rapport Final. Metz: Centre d'Etudes Géographiques de l'Université de Metz. 2008.

DI MÈO, Guy; BULÉON, Pierre. **L'Espace Social:** Lecture géographique des sociétés. Paris : Armand Colin, 2005.

DIETZ, Circe Inês. **Cenários Contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina:** infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS/PPGEA, 2008. 230f.

DINIZ, Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. **Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro:** conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. Belo Horizonte: 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/modulo1.html>>. Acesso em: 25.10.2011.

DOMÍNGUEZ, Carlos María. **El norte profundo:** un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo. Montevideu: Ediciones de la Banda Oriental. 2004.

DORFMAN, Adriana. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (org.).

Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia. Belém: Universidade Federal do Pará. 2013.

_____; BENTANCOR, Gladys Teresa. Regionalismo fronteiriço e o “Acordo para os Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Território sem limites:** estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Editora da UFMS. 2005.

EGLER, Claudio. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.

_____. Por uma regionalização do MERCOSUL: desafios para a construção de um paradigma para a geografia sul-americana. **Revista da ANPEGE**, v.7, n.1, p.217-228, out. 2011.

_____. Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul. In: SANTOS, Thereza Carvalho (editor). **Tendências e Desafios da Integração do Brasil Contemporâneo.** Brasília: Universidade de Brasília. 2001. Disponível em: <<http://www.eqler.com.br/teia/pdf/Conesul.pdf>>. Acesso em: 03.01.2012.

EL PAÍS. **Rivera.** Uruguay: El País y sus 19 departamentos. Montevideu: El País. 2010.

ESPINOSA, Agustín. Profundización del proceso de integración en el MERCOSUR: evolución de la agenda no comercial en los últimos 15 años. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). **MERCOSUL:** quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do estado de São Paulo. 2007.

FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio (Org.). **Repensando el desarrollo regional:** contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño e Dávila SRL. 2008.

FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea. **Revista Eure**, v.XXXIII, n.98, p.97-118. Santiago de Chile: maio de 2007.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras.** São Paulo: Radical Livros. 2009.

_____. **Fronts et frontières**: un tour du monde geopolitique. Paris: Fayard. 1991.

FREGA, Ana et al. **Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)**. Montevideu: Ediciones de la Banda Oriental. 2008.

GARCIA, Fernando Cacciatore de. **Fronteira iluminada**: história do povoamento, conquista e limites do Rio Grande do Sul a partir do Tratado de Tordesilhas (1420-1920). Porto Alegre: Editora Sulina. 2010.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1999.

_____. **La regionalización en la Unión Europea y en el MERCOSUR**: el caso uruguayo. Rosario: VI Encuentro de las Regiones del MERCOSUR. 14 e 15 de outubro de 2004.

GOLIN, Tau. **A fronteira**: os tratados de limites Brasil-Uruguai-Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na bacia do Prata. Volume 2. Porto Alegre: L&PM Editores. 2004.

GOZZI, Gustavo. Estado contemporâneo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

GUIBERT, Martine; LIGRONE, Pablo. Transfronterización. In: BIAGINI, Hugo e ROIG, Andrés Arturo. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires, 2006.

GUICHONNET, Paul; RAFFESTIN, Claude. **Géographie des frontières**. Paris: PUF. 1974.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil. 2009.

_____. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAÚJO, Francisco

Guilherme Bandeira de; HAESBAERT, Rogério (Org.). **Identidades e territórios: questões e olhares contemporâneos**. Rio de Janeiro: Access, 2007.

_____. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: HEIDRICH, Álvaro et al (orgs.). **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2010.

_____. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HELMSING, A.H.J. (Bert). Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda e tercera generación. **Revista Eure**, v.XXV, n.75. Santiago de Chile: setembro de 1999.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

_____. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2008.

HOFFMAN, Andréa Ribeiro; HERZ, Mônica. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook: coping with high debt and sluggish growth**. Washington. Outubro de 2012.

JESSOP, Bob. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. **Revista Eure**, v. XXIX, n.89, p.25-41. Santiago de Chile: maio de 2004.

JIMENEZ, Martha Lucía Olivar. El derecho del MERCOSUR y el derecho internacional – la lucha por independencia. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**. 2009.

JORNAL A PLATÉIA. Consulado confirma que crianças nascidas em Rivera serão dobre chapa. **Jornal A Platéia**. Sant'Ana do Livramento: 2006a. Disponível em: <<http://201.41.61.100/2006/novembro/101106/geral.php>>. Acesso em: 17.09.2012.

_____. Médicos de Rivera podem atender na Santa Casa: decisão liminar inédita no Brasil deu ao hospital santanense o direito de contratar profissionais uruguaios para suprir falta de atendimento pelo SUS. **Jornal A Platéia**. Sant'Ana do Livramento: 21 de dezembro de 2006. P.3. 2006b.

JORNAL CORREIO DO POVO, Oficializada carteira de fronteiroço: uma comerciária brasileira e um peão urguaiio receberam ontem o documento de forma simbólica. **Jornal Correio do Povo**. Porto Alegre: 15 de abril de 2004.

JORNAL HOJE EM DIA. Mudança de foco na fronteira: combate à criminalidade ganha prioridade em detrimento do desenvolvimento regional. **Jornal Hoje em Dia**, Brasília, 11 de junho de 2011, p.06-08. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/conteudo/noticias/>>. Acesso em: 06.08.2012.

JORNAL O GLOBO. Nas fronteiras da falta de desenvolvimento. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/index.php/conteudo/noticias/>>. Acesso em: 06.08.2012.

_____. Bebês de brasileiras nascem no Uruguai após fechamento de hospital gaúcho. **Jornal o Globo**. Rio de Janeiro: 29 de outubro de 2009.

JORNAL ZERO HORA. Atendimento dobre chapa: entidades gaúchas questionam na Justiça Federal trabalho de estrangeiros em cidades brasileiras. **Jornal Zero Hora**, 27 de agosto de 2010, p.40.

JUSTIÇA FEDERAL. Sentença da Ação Ordinária N° 5000 574-25.2011.404.7106/RS. **Ministério Público Federal**. Sant'Ana do Livramento: 28 de novembro de 2011.

KEOHANE, Robert O.; NYE Jr., Joseph S. **Power and interdependence**. Longman. 2012. 4ª Edição.

KÜHN, Fábio. **Breve História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora Leitura XXI. 2ª Edição. 2002.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Revista Estudos Avançados**, v.14, n.38, p.260-267. São Paulo: jan./abr. de 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-4014200000100014&script=sci_arttext>. Acesso em: 19.06.2012.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1986.

LEFEBVRE, Maxime. **La politique étrangère européenne**. Paris : Presses Universitaires de France. 2011.

LE MONDE. Espace Schengen: les controles aux frontières à nouveau autorisés. **Le Monde**, 07.06.2012. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/06/07/les-pays-de-schengen-peuvent-retablir-des-controles-aux-frontieres_1714678_3214.html>. Acesso em: 05.07.2012.

LEMOS, Bruno de Oliveira. **A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera**: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS. 2010.

LEVI, Lucio. Nacionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 2. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

MACEDO SOARES, Luiz Filipe de. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança (v.2)**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. 2004.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras e Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques et al (Org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

_____. Estado, territorialidade e redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Continente em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria**: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912). São Paulo: Editora da UNESP. 1997.

MANERO, Edgardo A. Strategic representations, territory and border areas: Latin America and global disorder. **Geopolitics**, v.12, n.1, p.19-56. Jan./mar. de 2007.

MARKUSEN, Ann. **Human versus physical capital**: government's role in regional development. Disponível em: <<http://www.hhh.umn.edu/projects/prie/pdf/160HumanvsPhysical.pdf>>. Acesso em: 27.12.2011.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra. 2010.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 2. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

MERCOSUL. **Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del Mercosur**.2005. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/archivo.php?a=k1kekf12kdk114k916k1bfkdk1121akbfd1cfd0d0ced1cfcd4cek4k5k3fecfd0d7ccd1cfcd4fek513fek6k5fek9ke1419k615kek3k6kfk3k5kd19k6kf1214k1kck5131412k314k9ke1314k914cd10k4k6k109f&x=909002f&y=cfcd06e>>. Acesso em: 03.01.2012.

MIYAMOTO, Shigenoli. A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança (v.2)**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. 2004.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A expansão do Brasil e a formação dos Estados na Bacia do Prata**: Argentina, Uruguai e Paraguai (da colonização à Guerra da Tríplice Aliança). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2012. 4ª Edição.

MOREIRA, Marcelo Ribeiro et al. A integração transfronteiriça na faixa de fronteira: limites e possibilidades para a ação do Ministério da Integração Nacional. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.7, mai./ago. de 2008. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2008.

NEVES, Leonardo Holzmann. **O Uruguai e o MERCOSUL**: governo e atores domésticos. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.

NEWMAN, David. Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue. **European Journal of Social Theory**, v.9, n.2, p.171-186. Londres: Sage Publications. 2006a.

_____. The lines that continues to separate us: borders in our 'borderless' world. **Progress in Human Geography**, v.30, n.2, p.143-161. Londres: Sage Publications. 2006b.

NYE Jr., Joseph. The twenty-first century will not be a "Post-American" world. **International Studies Quarterly**, v.56, p.215-217. 2012.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil**. Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva. 2006.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Editora Giruá. 2009.

PAUTASSO, Diego. Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional. **Revista Meridiano 47**, v.13, n.129, p.10-16. jan./fev. de 2012.

PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del MERCOSUR: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). **MERCOSUL**: quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do estado de São Paulo. 2007.

PERKMANN, Markus. Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v.25, p.861-879. 2007.

_____. Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. **European urban and regional studies**, v.10, n.2, p.153-171. 2003.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião. **Urbanização e Regionalização: Relações com o Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: IBGE. 1975.

POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2., 2007, Rivera. **Memoria**. Rivera: Dirección Nacional de Coordinación Territorial, 2007, 111p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO. Titular da Saúde confirma contratação de pediatra uruguaia para reduzir demanda pela especialidade. Disponível em: http://www.sdolivramento.com.br/new/index.php?pagina=noticia_detalhe_cf.php&id=1004. Acesso em: 21.08.2012.

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da fronteira Brasil-Uruguaia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madri: Síntesis, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 2009.

RACINE, J.B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, v.45, n.1, p.123-135. Rio de Janeiro: jan/mar. de 1983.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

_____. Uma concepção de território, territorialidade e paisagem. In: PEREIRA, Sílvia Regina; COSTA, Benhur Pinós da; SOUZA, Edson Belo Clemente de (orgs.). **Teorias e práticas territoriais: análises espaço-temporais**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. Éléments pour une théorie de la frontière. **Diogène**, v.134. 1986.

RAMBO, Anelise Graciele. **A contribuição da inovação territorial coletiva e da densidade institucional nos processos de desenvolvimento territorial local/regional: a experiência da COOPERCANA – Porto Xavier/RS**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS/PPGEA. 2006. 321f.

REITEL, Bernard. Le Rhin Supérieur, une région transfrontalière en construction? Une approche géographique d'une situation frontalière. In: WASSENBERG, Birte (org.). **Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises**. Stuttgart: Etudes sur l'histoire de l'intégration européenne. 2010. p.289-306.

_____. Are cross-border urban spaces European integration patterns at local level? Analysis of the management of urban areas astride the "French border". In: BAUER, Paul; DARLEY, Mathilde (org.). **Borders of the European Union: strategies of crossing and resistance**. Cefres. 2007.

_____; ZANDER, Patrícia. **Espace transfrontalier**. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207>>. Acesso em: 03.01.2012.

RIBEIRO, Letícia Parente. **Zonas de fronteira internacionais na atualidade: uma discussão**. 2002. Disponível em: <<http://www.igeo.ufri.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>>. Acesso em: 07.10.2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto N° 48.198, de 29 de julho de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56426&hTexto=&Hid_IDNorma=56426>. Acesso em: 02.01.2012.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo. 2011.

ROSIÈRE, Stéphane. **Géographie politique e géopolitique**: une grammaire de l'espace politique. Paris: Ellipses. 2007. 2ª Edição.

ROSSOLILLO, Francesco. Nação. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 2. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. **El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil**: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. Documento de Investigación nº 61. Facultad de Administración y Ciencias Sociales. Universidad ORT Uruguay. Novembro de 2010.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010a. 13ª Edição.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto; BASSO, Luis Alberto; SUERTEGARAY, Dirce Maria Antunes (Org.). **Rio Grande do Sul**: paisagens e territórios em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 277-291.

_____. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In: **GEOUSP**, São Paulo, v.17, p.79-94, 2005.

_____. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Européia e MERCOSUL. In: FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas (Org.) **Transformações territoriais**: experiências e desafios. Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2010.

_____. Idealismo liberal e a política externa brasileira para o MERCOSUL. **História**: debates e tendências, Passo Fundo, v.1, n.1, p.71-92, 1999.

RUMFORD, Chris. Theorizing borders. **European Journal of Social Theory**, v.9, n.2, p.155-169. Londres: Sage Publications. 2006.

SACK, Robert David. **Human Territoriality**: its theory and history. Cambridge. 1986.

SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. Cooperação na fronteira Brasil-Uruguaí: um novo paradigma? **Revista Política Externa**, v.14, n.1, jun./jul./ago. de 2005. São Paulo: Editora da USP. 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção.** São Paulo: EDUSP. 2009.

SCHÄFFER, Neiva Otero. **Urbanização na Fronteira: expansão de Sant'Ana do Livramento/RS.** Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1993.

SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política.** Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010a. 13ª Edição.

_____. Absolutismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política.** Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010b. 13ª Edição.

SCHWEITZER, Alejandro. **Aménagement du territoire et intégration régionale dans le MERCOSUR.** Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières. 2000a. Tese de doutorado. Université de Paris III. Sorbonne Nouvelle. Paris. 2000.

_____. **Quienes cambian de siglo?** Transformaciones y permanencias en las fronteras internas del MERCOSUR. Varsóvia: Congresso Internacional de Americanistas. 2000b.

SICA, Dante. MERCOSUR: Evolución y perspectivas. In: BARBOSA, Rubens A. (org.). **MERCOSUL: quinze anos.** São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do estado de São Paulo. 2007.

SILVA, Maurício Pinto da. **Cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguaí: Comitê Binacional de Integração em Saúde Santana do Livramento-Rivera.** Pelotas: Editora da UFPEL. 2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Brasil e Uruguaí sob o signo da solidariedade e do pragmatismo. In: **Brasil-Uruguaí: os próximos 20 anos.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2011.

SOHN, Christophe; REITEL, Bernard; WALTHER, Olivier. Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel, and Geneva. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v.27, p.922-939. 2009.

SOLA, Lourdes. A crise do Euro e as reinvenções da Europa. **Revista Política Externa**, v.21, n.2, p.69-80. Set./Out./Nov. de 2012. São Paulo: Editora Paz e Terra.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. **Revista Política Externa**, v.20, n.2, p.11-22. Set./Out./Nov. de 2011. São Paulo: Editora Paz e Terra.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. 2002. Disponível em: <<http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02avulsos04.htm>>. Acesso em: 07.10.2010.

STEIMAN, Rebeca. **A Geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ. 2002.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its discontents**. Londres : Penguin Books. 2002.

TEIXEIRA SOARES. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da Biblioteca do Exército. 1973.

THE ECONOMIST. Lugo out in the cold: why did Paraguay's Congress mount a constitutional putsch against the president? And what happens now? São Paulo, 30 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21557802>>. Acesso em: 02.07.2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. O Cone Sul e suas relações internacionais: um espaço de cooperação para a América do Sul. **Revista Política Externa**, v. 17, n.1, p.49-86. Jun./Jul./Ago. de 2008. São Paulo: Editora Paz e Terra.

URUGUAI. **Lei N° 18.250 de 17 de janeiro de 2008.** Disponível em: [<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>). Acesso em: 22.11.2012.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. **Revista Política Externa**, v.20, n.2, p.73-94. Set./Out./Nov. de 2011. São Paulo: Editora Paz e Terra.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Brasil: problemas de defesa e segurança no século XXI. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança (v.2)**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. 2004.

ANEXO

Lista dos atores entrevistados durante o trabalho de campo nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Riveram, entre os dias 16 e 20 de julho de 2012:

- Senhor Avelar Fortunato, Professor Doutor da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA);
- Senhor Embaixador Vitor Gobato, Cônsul-Geral do Brasil em Rivera;
- Senhora Gladys Bentancor, Mestre em Geografia e Pesquisadora da fronteira de Sant'Ana do Livramento e Rivera;
- Senhor Robson Schmidt Cabral, ex-Secretário de Planejamento de Sant'Ana do Livramento;
- Senhor Wainer Machado, ex-Prefeito de Sant'Ana do Livramento;
- Senhor Herbel Ferreira, Diretor de Cultura da Intendência Departamental de Rivera;
- Senhora Marta Pujol, ex-Secretária de Esportes e Cultura de Sant'Ana do Livramento.