

## A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação

*Bruno de Oliveira Lemos<sup>1</sup>*

*Aldomar Arnaldo Rückert<sup>2</sup>*

### **Resumo**

O objetivo geral do artigo se baseia em analisar os cenários contemporâneos da região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera, com ênfase nos atores multiescalares – do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil – e seus papéis para a cooperação binacional, identificando ações para o desenvolvimento socioeconômico regional. Enfatiza-se uma multidimensionalidade contemporânea do poder sobre os territórios, com a relativa perda de soberania dos Estados-nação. A emergência de atores do Mercado e da Sociedade Civil gera demandas para a cooperação binacional que se refletem nas zonas de fronteira. Conclui-se que as políticas de cooperação binacional que se refletem na região são resultado de um contexto geopolítico de integração entre os Estados-nação, assim como das características histórico-geográficas comuns entre as duas cidades.

**Palavras-chave:** Cooperação binacional; Integração; Região transfronteiriça; Política de atores.

### **Resumen**

El objetivo general del artículo se basa en el análisis de la configuración contemporánea de la región transfronteriza de Sant'Ana Livramento-Rivera, con énfasis en los actores de múltiples escalas - Estado, Mercado y Sociedad Civil - y sus funciones de cooperación binacional, la identificación de acciones para el desarrollo socioeconómico regional. Se hace hincapié en un contemporáneo multidimensionalidad de poder sobre los territorios, con la pérdida relativa de la soberanía de los estados nacionales. La aparición de los agentes del mercado y la sociedad civil genera demandas de cooperación binacional, que se refleja en las zonas fronterizas. De ello se deduce que las políticas que reflejan la cooperación binacional en la región son el resultado de la integración geopolítica entre Estados-nación, así como las características históricas y geográficas en común entre las dos ciudades.

**Palabras clave:** Cooperación binacional; Integración; Región transfronteriza; Política de actores.

### **Introdução**

O presente artigo é fruto de um trabalho de pesquisa desenvolvido durante a graduação, cujo objetivo se baseou em analisar os cenários contemporâneos da região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera, com ênfase nos atores multiescalares – do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil – e seus papéis para a cooperação binacional, identificando ações para o desenvolvimento socioeconômico regional. O trabalho buscou relacionar a crise de soberania dos Estados-nação e a emergência de novos atores do Mercado e da Sociedade Civil à mudança de um conceito

<sup>1</sup> Geógrafo da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Rio Grande do Sul. Mestrando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). bruno\_zoso@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor orientador no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Pesquisador CNPq.

hegemônico de *fronteira-separação* para um conceito de *fronteira-cooperação*, favorável à transfronteirização.

A partir da transformação de paradigmas sobre as fronteiras, os Estados nacionais em questão – Brasil e Uruguai – passam a se adaptar às demandas desses novos atores, formulando políticas que visam se aproximar da realidade dos cidadãos (trans)fronteiriços. Ao mesmo tempo, as esferas políticas locais atuam como mediadoras entre as comunidades e os governos dos respectivos países, procurando estabelecer parcerias para a cooperação (trans)fronteiriça na região.

Dessa forma, a abordagem deste artigo inclui uma análise teórica dos processos contemporâneos que levaram o Estado a uma redefinição de suas tarefas, muito mais como um gestor do território, assim como da transformação do conceito de fronteira. Em um segundo momento, são abordadas as políticas de cooperação entre Brasil e Uruguai, inseridas no contexto citado, que visam se aproximar da realidade dos cidadãos fronteiriços dos países em questão. Por fim, identifica-se as políticas de cooperação local entre os atores das duas cidades.

### **O Estado como gestor e as políticas territoriais**

Com a globalização e o desenvolvimento do meio técnico-científico informacional, processos representados pela perda de controle por parte dos Estados sobre a gestão financeira e sobre o fluxo de capitais, a partir de sua desregulamentação, o crescimento econômico de um país se realiza muito mais com base do desenvolvimento de seu comércio exterior do que de seu mercado interno (GINESTA, 1999, p.13). 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. Harvey, ao caracterizar esse regime como de acumulação flexível, aponta seu confronto direto com a rigidez. 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 (HARVEY, 1992, p.140).

O fim da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim representam novos conflitos políticos e culturais na definição dos territórios com a emergência de novos atores e a crise do Estado-Nação. Segundo Hosbawm (2009, p.553), essa crise se constituía pela perda de soberania de duas formas, de cima e de baixo. O Estado-Nação perdia seu poder para entidades supranacionais e se desintegrava em vários Estados demasiados fracos para defender-se em um contexto de anarquia internacional. Ao mesmo tempo, sua capacidade para controlar e acompanhar os assuntos dos

cidadãos era reforçada pela tecnologia.

O conceito de “território” passa, a partir de então, por uma flexibilização. A unidimensionalidade do Estado, da geografia política clássica, dá lugar à multidimensionalidade do poder, os múltiplos territórios e as múltiplas territorialidades (RÜCKERT, 2004, p. 4). Alguns autores passam a considerar o território como *relações sociais projetadas no espaço, ou espacialmente delimitadas* (SOUZA, 2009, p. 87). Outros, com o aprofundamento do processo de globalização, afirmam estarmos vivendo sob a lógica dos territórios-rede, com o território sendo concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, tanto econômico-políticas quanto simbólicas (HAESBAERT, 2009). Raffestin (1993) também enfatiza a multidimensionalidade do poder, exercido através de relações entre os diferentes atores sociais. Para Becker:

(...)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 (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. 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).

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

As políticas regionais ou territoriais que se originam dessas 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 (2004, p. 3) define essas políticas como o campo das ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios. Conforme colocado anteriormente, essas políticas visam a estabelecer parceria entre os atores do desenvolvimento. Os maiores investimentos nas áreas centrais, para onde afluem os capitais, e o enfraquecimento das zonas periféricas, reforçam a necessidade de políticas territoriais de desenvolvimento regional, entre essas, a integração entre zonas de fronteira.

No presente cenário, as políticas de valorização dos potenciais endógenos das regiões se tornam muito mais eficazes, pois contam com a participação da sociedade civil, gerando coesão social. Ao contrário das políticas economicistas, valorizam a produção local e a cooperação dos atores regionais.

Faz-se importante afirmar, porém, que os estímulos ao desenvolvimento regional não poderão ter qualquer eficácia se a inclusão social e o desenvolvimento econômico não forem realizados em nível macro. As políticas regionais são necessárias para desconcentrar o crescimento econômico do país e distribuir renda, não podendo ser responsáveis pelo desenvolvimento do país como um todo.

A emergência de novos atores tem impactos sobre as regiões de fronteira. Essas passam a ser abordadas não mais apenas com um enfoque político, de proteção dos respectivos Estados-nação, mas também a partir de seu potencial integrador nas escalas social e econômica, como reflexo das demandas dos atores do Mercado e da Sociedade Civil.

### ***Da fronteira-separação à fronteira-cooperação***

Segundo Ribeiro (2009, p. 1), citando Foucher (1991, p. 38-39), “na concepção clássica da geografia política e, particularmente, da geopolítica, a noção de fronteira estaria associada às estruturas espaciais elementares, de forma linear, que correspondem ao invólucro contínuo de um conjunto espacial e, mais especificamente, de um Estado-Nação”. 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, ao considerar as fronteiras como molduras do Estado-Nação, manifestando processos que ocorrem no interior das sociedades. Raffestin, de modo semelhante, 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. 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. Ao mesmo tempo em que é um fator de separação, se apresentando como um obstáculo fixo, a fronteira pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e constante manipulação de estruturas sócio-políticas e culturais distintas. A maior intensidade das interações entre países está reforçando a concepção da fronteira como zona de comunicação e troca (RIBEIRO, 2009, p. 5).

Para Bentancor (1998, p. 77), as fronteiras, no processo de integração, 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 cenário atual de globalização, as funções das fronteiras passam por transformações a partir de novos usos políticos e econômicos do território, ocorrendo a passagem de um conceito de *fronteira-separação* para um de *fronteira-cooperação*. Não ocorre o abandono da preocupação com a questão da segurança nacional, mas acontece que a noção de segurança passa a ser tratada num enfoque positivo e não conflitual (DIETZ, 2008, p. 18).

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 faixas 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 nos quais os regulamentos internos do país são relaxados e

modificados.

Assim, com as modificações oriundas do novo cenário contemporâneo, a fronteira passa a ter uma função 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 da ação diplomática latino-americana, proposta por Celso Lafer (RÜCKERT, 2004, p. 283), é um dos aspectos mais significativos desse novo cenário geopolítico na região. O processo de emergência de novos atores territoriais está fortemente ligado a essa mudança de paradigma. As ações de cooperação se enquadram nesse contexto de integração fronteiriça, favorecendo a transfronteirização.

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. Por essa conceituação, podemos caracterizar a região de Sant'Ana do Livramento-Rivera como dotada de um processo histórico de transfronteirização, que poderá ser reforçada a partir das políticas de cooperação binacional.

Com base no que foi exposto, Rückert aborda o estado do Rio Grande do Sul 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, assim, como estado de região fronteiriça, por sua localização junto a duas fronteiras internacionais, possuindo um processo mais intenso de internacionalização em relação a outras unidades da federação.

O Estado ainda se caracterizaria como 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. A região de Sant'Ana do Livramento-Rivera possui um papel central, por conta de seu posicionamento geográfico, nesse processo de internacionalização. Suas características demandam ações do Estado para dar conta de sua transfronteirização.

### **A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai**

A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço se constitui como um programa de cooperação e integração binacional que tem sua origem nas demandas da região fronteiriça entre Brasil e Uruguai. 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 cerca de 720.000 cidadãos que vivem na faixa de fronteira entre Brasil e Uruguai. Foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da tradicional cooperação na área de fronteira, na busca de uma integração que facilite 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. A partir da Nova Agenda, passou-se a ver a população que habita a região de fronteira – os *doble chapa* – não mais como brasileira ou uruguaia, mas sim como fronteiriça. Segundo Aveiro:

(...)a Nova Agenda é resultado de um novo olhar para as regiões fronteiriças. Os governos brasileiro e uruguaio fizeram da integração fronteiriça uma prioridade para os dois países. Nos comunicados Lula-Battle, de abril de 2003, e Lula-Vásquez, de abril de 2005, a Nova Agenda para Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço foi citada como objeto de diversas ações bilaterais. Como apontado nos capítulos anteriores, essa cooperação bilateral é, contudo, derivada de um processo histórico de relacionamento entre dois povos. Ali, mesmo antes do internacional, já existia uma relação humana de afinidade, interesses comuns, peculiaridades regionais, enfim, uma cultura de fronteira (2006, p. 110-111).

A criação dos Comitês de Fronteira, em 1989, foi a primeira iniciativa no sentido de favorecer o diálogo das populações fronteiriças com os órgãos centrais do Estado, sendo anterior à Nova Agenda e objetivando favorecer a cooperação e o desenvolvimento na faixa de fronteira entre as cidades-gêmeas. São formados por delegados e representantes de órgãos oficiais da área, podendo ser convidados representantes de agentes econômicos, comerciais, sociais e culturais da comunidade.

Durante a década de 1990, os Comitês de Fronteira foram perdendo o fôlego, espaçando cada vez mais suas reuniões devido à pouca capacidade desses órgãos auferirem resultados concretos (AVEIRO, 2006, p. 111). Com o desenvolvimento do programa da “Nova Agenda”, os Comitês de Fronteira ganharam novo alento, tendo o papel de canal de comunicação entre as comunidades locais e as esferas de poder. Em Sant’Ana do Livramento as reuniões do Comitê de Fronteira se dão a cada dois meses.

A Nova Agenda tem basicamente duas instâncias: as reuniões de Alto Nível e os Grupos de Trabalho. As reuniões de Alto Nível têm como função coordenar e sistematizar os trabalhos da Agenda (AVEIRO, 2006, p. 116). Nessas reuniões são aprovadas as propostas dos grupos de trabalho a serem remetidas às respectivas chancelarias. A outra instância, a dos Grupos de Trabalho, analisa as demandas e as necessidades específicas em determinado tema na fronteira. Esses grupos

são divididos em quatro áreas – saúde, educação e formação profissional, saneamento e meio ambiente, e cooperação policial e judicial – tendo a incumbência de apresentar, nas reuniões de Alto Nível, suas propostas. O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios foi desenvolvido a partir do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial.

### **O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios**

O acordo, que entrou em vigor em 2004, trata-se do maior avanço logrado pelas diplomacias dos dois países no plano da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço. Foi negociado no âmbito do Grupo de Trabalho de Cooperação Policial e Judicial da Nova Agenda, que ficou conhecido como o Acordo dos Indocumentados. Estabelece permissão para os habitantes de Sant’Ana do Livramento e Rivera, além de outras dez cidades-gêmeas brasileiras e uruguaias, residirem, exercerem profissão ou ofício com direitos previdenciários e frequentarem estabelecimentos de ensino públicos e privado na localidade vizinha, situada no território da outra parte.

Essa permissão é concedida através de um documento especial de fronteiriço, outorgado por cinco anos e prorrogável por igual período, competindo sua concessão ao Departamento da Polícia Federal do Brasil e à Direção Nacional de Migrações do Uruguai. O acordo, assim, prevê uma espécie de dupla cidadania local. Segundo Aveiro:

Num 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 bicidadania local, o nominado na região de *doble chapa* (2006, p. 146).

O acordo visava 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. O Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho visava resolver esses entraves.

O documento teve uma diminuição no número de solicitantes devido à entrada em vigor, a partir do ano de 2009, dos Acordos sobre Residência para Nacionais dos Estados Parte do Mercosul



e de Bolívia e Chile (Estados associados). As vantagens dos novos acordos residiam em sua maior abrangência por não serem restritos aos cidadãos fronteiriços e às localidades da fronteira, além da possibilidade do requerente ser considerado cidadão permanente após dois anos de sua legalização no país. Assim, o número de solicitantes uruguaios do Documento Especial de Fronteiriço, em Rivera, caiu de 108 documentos em 2004 para 14 documentos em 2010. O número de uruguaios que requisitam o documento é maior que o de brasileiros.

### **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, assinado também no ano de 2004, 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 delinquentes. Assim, permite uma ação ágil e integrada das autoridades dos dois países.

Além disso, o acordo busca colocar fim a uma prática corrente entre os responsáveis por delitos na região de fronteira entre Brasil e Uruguai, que se constitui na passagem para o outro lado da fronteira, o que dificulta a perseguição aos mesmos. Essa é uma das áreas em que a cooperação entre as autoridades dos dois países está mais avançada, com uma forte articulação das polícias na região de Sant'Ana do Livramento-Rivera.

### **Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica para Saúde na Fronteira**

O ajuste complementar, assinado no ano de 2003, visa à criação e implementação da Comissão Binacional Assessora de Saúde na fronteira Brasil-Uruguai. Essa comissão tem como objetivos, além de fortalecer as ações e a implementação dos Comitês de Fronteira na área da saúde, promover o levantamento da situação da saúde na população, propor mecanismos para agilizar a troca de informações em saúde, implementar programas de treinamento e capacitação de recursos humanos entre ambos os países e assessorar na implementação e na elaboração de projetos de cooperação. Segundo o membro do Conselho Municipal de Saúde de Sant'Ana do Livramento e membro da Comissão Binacional de Saúde, senhor Horácio D'Ávila, o objetivo da Comissão consiste em:

Obtener la participación de la sociedad organizada en la conducción de las políticas públicas

de salud. (...) Es la diferencia del Comité Binacional de Salud: es el instrumento de relevancia de los temas de salud comunitaria en la discusión e instrumentación de proyectos de acción y en la elaboración de propuestas de interés sanitario para la frontera; es un canal abierto y competente para el flujo de informaciones, proponiendo la interacción de los distintos niveles de los gobiernos departamentales, nacionales, en el MERCOSUR (POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2007, p. 43)

A criação da comissão foi uma reivindicação do Grupo de Trabalho sobre Saúde da Nova Agenda. Os Comitês de Fronteira na área da saúde são integrados por trinta membros, quatorze de cada país, além do intendente uruguaio e do prefeito brasileiro, os dois sem direito a voto. Esses comitês seriam responsáveis, também, pela definição e a avaliação das estratégias conjuntas em matéria de prevenção e ação frente a surtos, epidemias e de programação de imunizações conjuntas, atendendo à realidade epidemiológica da zona fronteiriça (AVEIRO, 2006, p. 127).

### **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. 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 entre Brasil e Uruguai.

Assim, os postulantes têm 50% das vagas reservadas para cada uma das Partes, disponibilizando à outra Parte as vagas não preenchidas. Os professores ministram os cursos em sua língua materna.

### **Políticas de cooperação local entre Sant'Ana do Livramento e Rivera**

As políticas de cooperação local entre a prefeitura de Sant'Ana do Livramento e a intendência de Rivera estão englobadas pelas legislações formuladas pelos governos nacionais. As políticas de cooperação local nas áreas da saúde, educação, segurança e cidadania não se constituiriam da forma como foram desenvolvidas se o programa “Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço”, acordado entre os governos nacionais de Brasil e Uruguai, não fosse implementado.

Uma das áreas na qual a cooperação entre as duas cidades está mais desenvolvida é a da saúde. Na região de Sant'Ana do Livramento-Rivera, a cooperação binacional na área da saúde se iniciou com a prevenção à dengue, incentivada pelos Comitês de Fronteira na área da saúde.

O comitê em Sant'Ana do Livramento ainda apresenta subcomissões: subcomissão de a)

drogas; subcomissão de b) AIDS; subcomissão de c) atenção primária em saúde; subcomissão de d) trabalho epidemiológico e sanitário; e subcomissão de e) trânsito e mobilidade. O membro do Conselho Municipal de Saúde de Sant'Ana do Livramento e da Comissão Binacional de Saúde, senhor Horácio D'Ávila, descrevia, no ano de 2007, as ações das subcomissões:

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 la cuestión de drogas e adicciones. La subcomisión de tránsito ya trabajó algunos aspectos planteados por los actores de ambas ciudades para realizar acciones conjuntas de controles y seguridad. Propuso realizar una campaña publicitaria de alto impacto, que aún no salió del papel por falta de dinero, y pide una fiscalización efectiva de las leyes de tránsito en ambas ciudades, que no son tan fáciles de cumplir aunque se envuelvan los actores y los agente políticos da ambas ciudades (POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2007, p. 44).

Pacientes das duas nacionalidades são atendidos na esfera pública e privada, no Brasil e no Uruguai, resultado de uma ação local que tem suas origens em uma política de cooperação binacional. A implementação do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios foi o primeiro passo para a efetiva cooperação local na área da saúde, pois a condição de cidadão fronteiriço possibilita o atendimento em ambos os lados da fronteira.

Na área da educação, constatou-se a presença de alunos brasileiros e uruguaios nas escolas de ambos os lados da fronteira. Entretanto, os professores dos setores públicos não podem exercer sua profissão do outro lado da fronteira devido à obrigatoriedade de concursos públicos, tanto no Brasil quanto no Uruguai.

Uma experiência importante de cooperação local se refere à implementação de um projeto de ensino de língua portuguesa, a partir do ano de 2003, nas escolas de ensino básico uruguaias. Porém, conforme averiguou-se na região, mesmo o ensino da língua portuguesa na rede pública uruguaia é ministrado por professores do mesmo país. Segundo Aveiro:

As autoridades uruguaias sempre se preocuparam com a influência do português nessa região e com o desaparecimento do espanhol. Assim, eles incentivaram o aprendizado do português, mas fortaleceram o ensino do espanhol com cursos bilíngues. O programa desenvolveu-se nas duas línguas, alternadamente. Durante seis meses as aulas são ministradas em português, e no período seguinte, são ministradas em espanhol. Como resultado, a criança passa a falar bem e melhor em dois idiomas (2006, p. 130).

Ainda na área de educação, escolas binacionais profissionalizantes iniciaram suas atividades na segunda metade do ano de 2010. No lado brasileiro, são duas turmas de 40 alunos brasileiros e

uruguayos do curso técnico em informática para internet. Do lado uruguaio, está sendo aplicado o curso técnico em controle ambiental, contando com, aproximadamente, 30 alunos brasileiros e uruguayos. Nas universidades de Sant’Ana do Livramento a presença de estudantes uruguayos também é comum.

Na área do transporte, as duas cidades apresentam sistemas de transporte coletivo separados, o que causa transtornos à população que constitui o fluxo transfronteiriço diário entre as duas cidades. A falta de consenso entre as empresas dos dois lados dificulta a integração. Um projeto de transporte coletivo binacional está em licitação. Essa demanda se apresenta desde a primeira reunião do Comitê de Fronteira de Sant’Ana do Livramento-Rivera, no ano de 1990.

A integração binacional também está bastante avançada na área da cidadania. Foram realizados dois encontros binacionais sobre violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, o último no ano de 2008. Programas de prevenção à violência e políticas assistenciais conjuntas estão em projeto nas duas cidades.

Existem projetos para implantar “refúgios binacionais” para crianças em situação de rua, entre Sant’Ana do Livramento e Rivera. O jornal uruguaio *El Pais*, em matéria de 25 de maio de 2010, aborda a questão, afirmando haver cerca de oitenta crianças nessa situação entre as duas cidades (EL PAÍS, 2010). O diretor do INAU (*Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay*), senhor Jorge Ferrando, na mesma matéria do jornal *El Pais*, aponta, como dificuldades para a integração binacional na assistência a essas crianças, a inexistência de um programa com esse fim, assim como de um organismo equivalente ao INAU no lado brasileiro. A integração entre as duas cidades nessa área seria fundamental, pois muitas vezes é difícil determinar a nacionalidade dessas crianças, devido à falta de documentação ou porque se tratam de crianças uruguayas que vivem em Livramento, ou vice-versa.

### **Proposta de Reativação do Ramal Ferroviário Brasil-Uruguai**

A proposta de reativação do ramal ferroviário entre Brasil e Uruguai está inserida em um projeto formulado pelo Codesul (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul) que visa a integrar as ferrovias do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, a Ferrosul. Esse projeto se daria a partir da alteração da denominação e dos fins sociais da companhia estatal ferroviária paranaense, a Ferroeste, já tendo sido aprovado pela Assembléia Legislativa do Paraná e esperando a sanção do governador. A proposta é integrar esse sistema às ferrovias do MERCOSUL.

Para isso, a reativação do ramal ferroviário entre Sant’Ana do Livramento e Cacequi se faz fundamental, a fim de que a malha ferroviária da região sul do Brasil se ligue à uruguaia,

possibilitando a integração ferroviária binacional. A reativação também possibilitaria a exportação de produtos uruguaios pelo porto de Rio Grande e de produtos brasileiros pelo porto de Montevideu. .

A reativação do trecho ferroviário Sant'Ana do Livramento-Cacequi é vista como uma alternativa ao congestionamento das rodovias brasileiras para o escoamento da produção, assim como possibilitando o transporte de mercadorias uruguaias até o porto de Rio Grande. A proposta de integração binacional ferroviária está bastante desenvolvida, ocorrendo reuniões nas cidades da região com os atores locais sobre os objetivos de criação da Ferrosul e sobre a importância da reativação do trecho entre Sant'Ana do Livramento e Cacequi.

### **Considerações Finais**

A pesquisa realizada para o presente artigo se constituiu em um desafio, visto que as relações políticas e socioeconômicas na fronteira apresentam um caráter binacional em todas as suas manifestações. Ao mesmo tempo em que essa “riqueza” do objeto beneficiou a pesquisa, também manifestou a necessidade da realização de mais pesquisas sobre os impactos da cooperação binacional na região.

A complexidade da pesquisa realizada envolve, também, a multidimensionalidade dos atores envolvidos. Na escala nacional, os Estados vêem a cooperação binacional como um aspecto positivo. No caso, tanto o Brasil quanto o Uruguai incentivam essa cooperação com a perspectiva de ganhos econômicos resultantes da inserção de suas empresas no outro país e o acesso sem restrições a um novo mercado, além de uma aproximação necessária no contexto geopolítico atual. Portanto, ao mesmo tempo em que os Estados são pressionados pelas empresas e pela sociedade civil das regiões de fronteira para efetuar políticas de cooperação que beneficiem os atores locais, também veem com boa perspectiva a integração entre as duas nações no plano nacional.

Já as políticas de cooperação local entre as duas cidades se originaram de uma integração resultante de aspectos históricos e geográficos. Muito antes da implementação das políticas de cooperação binacional atuais, a integração entre os atores das duas cidades já estava bem desenvolvida. A legislação proveniente do programa “Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai” veio legalizar relações que já ocorriam no plano local.

Constatou-se, dessa forma, que tanto os atores da esfera nacional quanto os da esfera local possuem demandas na cooperação binacional. Essas demandas se refletem em políticas que têm impactos sobre as zonas de fronteira, na qual se incluem as cidades de Sant'Ana do Livramento e

Rivera.

Identificou-se, também, um desequilíbrio econômico entre as duas cidades, resultante da política de *Free Shops* do governo uruguaio. O comércio em Sant'Ana do Livramento se apresenta pouco desenvolvido, com a preferência dos turistas e habitantes da cidade pela comercialização de alguns produtos do lado uruguaio da fronteira. Porém, essa política do governo uruguaio também não se reflete em desenvolvimento socioeconômico para Rivera, pois a inexistência de taxas sobre os produtos não gera receita aos cofres públicos, além de gerar um enfraquecimento da produção local com a invasão de produtos estrangeiros. A intenção de implantação dessa política em Sant'Ana do Livramento não se constitui como uma alternativa efetiva para o desenvolvimento local.

O principal projeto binacional de inserção econômica da região se trata da reativação do trecho ferroviário entre Sant'Ana do Livramento e Cacequi. Esse projeto envolve a cooperação entre atores das esferas política e econômica dos dois países como forma de interligar a infraestrutura ferroviária de Brasil e Uruguai. Pode-se dizer que se trata de uma iniciativa fundamental para a integração econômica bilateral.

Por fim, constatou-se que a cooperação binacional dos atores na região se apresenta bastante desenvolvida, beneficiada pelo contexto geopolítico de integração e pelas características histórico-geográficas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Observou-se um cenário de integração que tende a se aprofundar a partir das demandas locais da região.

## Referências

AVEIRO, Thaís Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. Brasília: UNB, 2006. 190f.

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.

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.

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.

DIETZ, Circe Inês. **Cenários Contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS/PPGEA, 2008. 230f.

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.

EL PAÍS. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/100516/pciuda-488877/ciudades/abordan-situacion-de-ninos-de-la-calle>. Acessado em: 2.10.2010.

FOUCHER, Michel. **Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique**. Paris: Fayard, 1991.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 1999.

GUILBERT, Martine; LIGRONE, Pablo. Transfronterización. In: BIAGINI, Hugo e ROIG, Andrés Arturo. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires, 2006.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil. 2009.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MACHADO, Lia Osório. Limites, Fronteiras e Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques et al (Org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 1998.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: ESPACIO DE VIDA DIVERSO Y COMPLEJO, 2., 2007, Rivera. **Memoria**. Rivera: Dirección Nacional de Coordinación Territorial, 2007, 111p.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madri: Síntesis, 1998.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

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.

RIBEIRO, Letícia Parente. Disponível em: <http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pdf/LETICIA.pdf>. Acessado em: 07.10.2010.

RÜCKERT, Aldomar A. 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.

\_\_\_\_\_. 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 Metrôpoles, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.