



O papel estratégico de cidades gêmeas no controle de mercadorias em regiões de fronteira no contexto do MERCOSUL: Uruguaiana (BR) e Paso de los Libres (AR)¹

HELENIZA ÁVILA CAMPOS

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil

Resumo

O território fronteiro, enquanto espaço potencial para projetos de desenvolvimento compartilhados entre países, apresenta, na realidade política latino-americana, claras limitações de integração. Mesmo assim, os interesses comerciais regionais apontam para uma necessária revisão dos limites e barreiras ali existentes. Neste sentido, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL tem se constituído, desde 1991 (ano de sua criação), em um bloco de países sul-americanos que visa a ampliar a circulação de bens, serviços e pessoas. No entanto, os projetos regionais de caráter econômico conflituam-se com a realidade desigual de suas cidades gêmeas, as quais não possuem infraestrutura nem investimentos sociais para tais dinâmicas. No contexto da América do Sul, mais especificamente da Bacia Platina, destacam-se as cidades gêmeas de Uruguaiana (BR) e Paso de los Libres (AR), que têm representado um importante papel no controle de fluxos de mercadorias e pessoas, de acordo com demandas comerciais, embora suas condições de desenvolvimento sejam precárias. O artigo se propõe a discutir o papel das cidades gêmeas como nós funcional e espacialmente estratégicos no MERCOSUL.

Palavras-chave: Regiões de fronteira. MERCOSUL. Cidades gêmeas. Fluxos de mercadorias.

The strategic role of twin cities in controlling goods in border regions in the MERCOSUR context: Uruguaiana (BR) and Paso de los Libres (AR)

Abstract

Border territory is a potential space for shared development projects between countries, but there are many challenges for integration policies in South America. Nonetheless, regional trade interests point to a necessary revision of the existing limits and barriers. In this sense, the Common Market of the South (MERCOSUL), since 1991 (year of its creation), made an agreement among its member states aiming to improve goods, services and people flow. However, regional projects has been in conflict with the unequal reality of their twin cities, which do not have infrastructure or social conditions for such dynamics. In this context, more specifically the Platina Basin, the twin cities of Uruguaiana (BRA)-Paso de los Libres (ARG) have assumed an important role in the flow control of goods and people, according to commercial demands, although their development conditions are precarious. The paper proposes to discuss the role of these twin cities as functional and spatially strategic nodes of MERCOSUL.

Keywords: Border regions. MERCOSUL. Twin cities. Flow of goods.

1 Introdução

A ideia de fronteira tem encontrado múltiplos significados na atualidade. A concepção tradicional de defesa apoia-se na lógica de segurança **pública** e estabelecimento de ordem prevista e determinada pelo Estado em uma porção do território com fragilidades no controle de fluxos de mercadorias (formais e informais) e pessoas (trabalho, turismo, migração). Nesse sentido, as representações institucionais do Estado, incluindo as Forças Armadas, têm assumido um papel estratégico, agindo como um dos principais componentes de suporte aos acessos, principalmente nas cidades gêmeas. Estas, entendidas como principais pontos de contato entre países limítrofes, são os espaços que revelam maior atenção quanto ao seu controle territorial.

As cidades gêmeas, por outro lado, constituem-se igualmente em nós que viabilizam profunda troca e interação entre os países envolvidos na condição fronteira, seja econômica, sociocultural, ou mesmo política, característica que vem se tornando mais marcante em diferentes realidades. Nos países que integram o MERCOSUL, destaca-se a proximidade fronteira entre Brasil, Uruguai e Argentina como uma das mais dinâmicas da América do Sul.

A dupla condição de controle e integração territorial confere a esses espaços urbanos peculiares algumas particularidades do ponto de vista de sua organização espacial, seja enquanto cidade, seja como nó da rede urbana em que se insere, que merecem ser observadas do ponto de vista da compreensão da ideia de defesa na contemporaneidade.

Este artigo vem apontar para alguns pontos mais significativos na discussão desses espaços enquanto elementos estratégicos e táticos nos sistemas de controle de mercadorias, utilizando como caso a realidade de Uruguaiana (BR) e Paso de los Libres (AR).

O artigo está organizado em três itens, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, são apresentadas algumas reflexões sobre conceitos-chave que fundamentam a análise, tais como região de fronteira, defesa e cidades gêmeas, bem como sua tipologia de interação fronteira. No segundo item, procura-se situar alguns marcos regulatórios pautados no livre comércio que têm influenciado as relações internacionais dos países integrantes do MERCOSUL. Essas ações repercutem diretamente nas fronteiras do sul brasileiro e, muito claramente, em Uruguaiana e Paso de los Libres. No terceiro item, aborda-se o intenso fluxo de mercadorias na fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai, que utilizam a região de Uruguaiana-Paso de Los Libres como canal de escoamento de cargas, revelando uma realidade brasileira pouco conhecida no cenário político nacional.

2 Reflexões sobre os conceitos de fronteira, defesa e cidades gêmeas

A etimologia da palavra fronteira permite entender algumas de suas características. Do latim *front* (frente), o termo parece evoluir para as línguas latinas, como o francês (*frontière*) e o português, trazendo a reboque de sua origem a concepção de conquista e desbravamento do

1 Este artigo resulta de reflexões realizadas no âmbito da pesquisa intitulada “Transfronteiriças na América do Sul: dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil”, sob coordenação do Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert, com apoio financeiro do Edital CAPES PRO-DEFESA/2013.

desconhecido, possivelmente associado ao controle da natureza ainda intocada ou dos espaços ainda inabitados.

A fase posterior do conceito avança a partir da definição e ocupação dos territórios humanos que estabelecem novas possibilidades de entendimento da ideia de fronteira. Território implicaria, na sua concepção mais tradicional, a ideia de uma determinada área que apresenta seus limites em relação aos espaços que lhe são exteriores, suscitando, assim, a urgência dos espaços de controle em suas bordas. A fronteira, identificada por uma linha imaginária delimitadora dessas áreas, aqui entendidas como “territórios-zona” (HAESBAERT, 2003, p. 20), é uma concepção diretamente associada ao território, fortalecendo-se de forma muito particular na Modernidade, sobretudo a partir da constituição dos Estados-Nação no século XVI. Machado (2002, p. 1) ressalta que:

em meados do século XVIII, os tratados de limites entre as principais potências européias começam a fazer referência a estudos de topografia e levantamentos de engenheiros para a demarcação de limites, mesmo assim sem grande preocupação com a estabilidade das fronteiras.

A forte contradição presente na dualidade entre “interior” e “exterior”, na perspectiva do território nacional, tem marcado as ações e estratégias de definição de espaços fronteiriços, fortalecendo a ideia de controle, segurança e defesa do território transfronteiriço, seja do ponto de vista físico, jurídico ou militar destes espaços.

Nesse aspecto, é importante destacar a diferença entre os conceitos de segurança e defesa do ponto de vista territorial. No Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND) constitui-se em um documento publicado pelo Ministério da Defesa, segundo o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, e atualizado em 2012 (BRASIL, 2012). Nele, verifica-se que segurança é entendida como a “condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas”. Trata-se, assim, de aspectos subjetivos que proporcionam o sentimento e a percepção coletiva de uma dada sociedade em relação ao seu território. Já a defesa é definida como a “ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado”, ou seja, é o gesto concreto e material, em geral realizado pelo Estado, para estabelecer o controle dos limites internos ao país e, assim, supostamente, manter a ideia de segurança.

Pela aproximação entre significados dos dois conceitos, há, por vezes, mesmo por parte do Estado, políticas de segurança que, de fato são perspectivas mais de defesa e vice-versa. Hector Saint-Pierre (2011, p. 408) salienta que essa confusão conceitual gera desequilíbrios e conflitos no tratamento das relações internacionais.

Com essa incorporação acrítica de conceitos, admitiu-se, por exemplo, que as migrações constituem uma ameaça à soberania, que a pobreza “pode colocar em risco a segurança do Estado e da democracia” – quando, em realidade, são as deficiências do Estado em oferecer as condições econômicas, políticas e sociais, em parte, o motivo de algumas dessas migrações.

No contexto das relações internacionais em um dado recorte regional, as unidades políticas, aqui entendidas como países

territorialmente definidos que convivem e estabelecem limites espaciais entre si, tentam preservar seus valores políticos, culturais e econômicos. Isso pressupõe, portanto, o reconhecimento desses valores e formas de conduta entre os Estados envolvidos. Essas relações quase sempre se estabelecem legalmente por meio de ordenamentos normativos ou, na falta desses, de pactuações ou negociações de reconhecimento de soberania de cada país, sem a qual não é possível estabelecer as relações políticas que a escala internacional suscita.

A Declaração sobre Segurança nas Américas, publicado em 2003 (OEA, 2003) assinala que a segurança deve ter um caráter multidimensional, reconhecendo que o contexto de globalização e transnacionalização interfere e amplia a lista de “ameaças” à segurança nas relações internacionais, tais como:

- o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia;
- os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- o tráfico de seres humanos;
- os ataques à segurança cibernética;
- a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.

A mesma Declaração aponta de forma bastante enfática para a necessidade de compromissos com ações de cooperação internacional, tanto para enfrentar os dilemas e conflitos sociais e políticos como para viabilizar projetos econômicos de caráter internacional. Nesse contexto, na América Latina, tem-se constituído um regime de segurança atrelado a mecanismos de concertação mútua, ainda que haja a possibilidade de uso da força entre Estados Nacionais. Fagundes (2015, p. 2) também destaca que

de acordo com o Atlas Comparativo de La Defensa em América Latina y Caribe da Red de Seguridad y Defensa da América Latina (2014) 94% dos países latino-americanos realizaram de maneira regular alguma atividade ou operação vinculada à segurança pública: combate ao narcotráfico, patrulhamento urbano; controle permanente das fronteiras.

Assim, a ação das Forças Armadas tem participação direta e decisiva em algumas cidades de regiões transfronteiriças, sobretudo naquelas cuja localização estratégica em relação à acessibilidade ao território nacional coloca em questão o entendimento de risco à segurança nacional, na perspectiva militar e administrativa do território. Mas as mesmas cidades são alvo de interesses que ultrapassam os limites de Estado, numa perspectiva de mercado internacional. Fronteiras, assim, são territórios que suscitam ideias não apenas relativas à segurança e à defesa, mas também à integração internacional, o que

nem sempre fere o reconhecimento e entendimento da segurança entre países fronteiriços, mas, por vezes, os fortalece.

De fato, o conceito de região de fronteira, embora antigo, passa por reformulações em decorrência dos processos de transformação da sociedade e seu atual meio técnico-científico-informacional. Rückert & Dietz (2013) afirmam que os conceitos de fronteiras, regiões transfronteiriças e transfronteirização ainda estão em construção, sobretudo quando vinculados a uma perspectiva multiescalar.

Essa importância relativa da região de fronteira em um contexto específico da rede urbana demonstra a viabilidade de releituras e ponderações de valores socioespaciais no processo de planejamento urbano e regional, de acordo com as ações das verticalidades e horizontalidades (SANTOS, 2006) com os quais esses territórios interagem. Verifica-se aqui uma perspectiva de “transfronteirização” (RÜCKERT, 2010; RÜCKERT & DIETZ, 2013) que se anuncia, embora confrontada com, pelo menos, três grandes desafios do planejamento urbano e regional na contemporaneidade.

O primeiro desafio diz respeito aos tempos lentos dos processos políticos e legais a que se vincula o planejamento, diferentemente dos tempos rápidos de transformação da sociedade capitalista, em particular sob a forte ação do mercado transnacional. O segundo desafio corresponde ao posicionamento e postura do planejamento frente aos conflitos que resultam da coexistência das diferentes concepções de fronteiras aqui expostas. Um terceiro desafio diz respeito ao reconhecimento efetivo da dimensão simbólica dos territórios (trans) fronteiriços, quase sempre relegados a um discurso marginal nos processos de planejamento.

De fato, a dimensão cultural é um componente importante na constituição das fronteiras. Pesavento (2002, p. 36) ressalta a perspectiva cultural das fronteiras, para ela consideradas sobretudo enquanto “construções de sentido, fazendo parte do jogo social das representações que estabelece classificações, hierarquias, limites”. Pelo seu caráter simbólico para as populações locais, as fronteiras passam a se constituir em espaços híbridos, não mais entendidas como linha divisórias de territórios, mas ela própria um território usado e articulado a distintos interesses e necessidades da sociedade. Enquanto território-rede, a fronteira integra-se a distintos sistemas de fluxos (informações, capital, pessoas e mercadorias), de acordo com os diversos significados que pode assumir nesses sistemas.

Seu forte conteúdo simbólico pauta-se no reconhecimento, de um lado, da ideia de alteridade e da identidade das comunidades e suas características singulares; de outro lado, da noção de alcance dos macrointeresses mundialmente articulados em rede global pela ação do capital. Ainda citando Pesavento (2002, p. 36),

[...] as fronteiras não podem ser apenas encaradas como marcos divisórios construídos, que representam limites e estabelecem divisões. (...) Elas também induzem a pensar na passagem, na comunicação, no diálogo e no intercâmbio. Figurando um trânsito não apenas de lugar, mas de situações ou época, assim como de população, esta dimensão aponta para uma nova reflexão: a de que, pelo contato e permeabilidade, a fronteira é sobretudo híbrida e mestiça.

Neste contexto de sobreposição de significados e de forte conteúdo simbólico é que as cidades surgem como componentes estratégicos das regiões de fronteira. As cidades são a materialidade (sistemas de objetos) das atividades e funções (sistemas de ações) que constituem os espaços urbanos. Nas cidades, encontra-se a singularidade das relações entre sociedade e natureza, aparecendo como representação e ponto estratégico da rede urbana em que se encontra inserida.

Santos (1959) já destacava a importância das cidades em seus contextos regionais, mas é na contemporaneidade que essa função estratégica na rede urbana ganha mais força. As cidades de fronteira constituem-se em espaços heterogêneos e complexos que assumem as características e funções particulares de intermediação não apenas na rede urbana nacional, mas em realidade bi ou multinacional. Ao tratar dos efeitos da globalização na organização, funcionamento e imagem das cidades contemporâneas, Carlos Mattos (2002) destaca que

existe evidencia acerca de que en virtud de estos procesos cada ciudad se transforma, pero preservando muchos de los rasgos establecidos y consolidados a lo largo de su historia, que son los que la distinguen de otras ciudades de su mismo ámbito geográfico.

A cidade aparece nessa realidade como catalisadora de potencialidades e conflitos existentes em suas regiões e, na fronteira, não é diferente. A flexibilidade e a justaposição de funções e atividades conferem a estes espaços, sobretudo aqueles que se localizam em condições estratégicas na rede urbana, características de espaços fractais, para usar os termos de Soja (1993) e citados por Mattos (2002) como representação de um mosaico social urbano em permanente reestruturação, com padrões muito mais complexos de organização de seus espaços, em uma condição social fragmentada, multiforme e difusa.

Ao mesmo tempo, essas cidades preservam características das relações tradicionais de padrões de vigilância e punição, na perspectiva de Foucault (1997), seja de forma direta ou indireta, de aspectos da vida cotidiana e de seus fluxos. Migrações e outras formas de mobilidade social ou espacial, intra ou interurbana, colocam as cidades fronteiriças tanto como espaços de transição e passagem de grandes fluxos como espaços de controle e gestão.

Na fronteira da região sul brasileira a concepção de território-zona é tanto ou mais presente do que as manifestações contemporâneas do capital globalizado, associado à imagem dos territórios-rede. Se existem regulamentações e condições legais de uso e ocupação do território, aparecem também formas peculiares de lidar com as particularidades culturais e econômicas do dia a dia, criando atalhos ou regras alternativas ao institucionalmente imposto.

Assim, não é mais possível pensar em cidades-gêmeas como espaços que participam da complexa realidade de fronteiras sem considerar as diferentes funcionalidades que lhes são atribuídas pela sociedade e pelo capital. É preciso considerar as cidades gêmeas enquanto elementos importantes na conexão e no controle entre países fronteiriços, embora suas características sejam as mais diversas,

de acordo com as particularidades dos países, da localização geográfica, do sítio e de outros condicionantes que as definem.

Em função de características físicas, o documento do Ministério da Integração Nacional - MI sob o título “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” no contexto do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), identificou cinco tipos de interação transfronteiriça, utilizando os modelos do geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), com algumas adaptações necessárias ao caso brasileiro.

a) **Margem:** constitui-se em um tipo de interação em que a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com a estrutura nacional de cada país do que entre si. A ausência de infraestrutura física de conexão entre os principais núcleos de ocupação, como rodovias por exemplo, é uma característica deste tipo de interação, sendo áreas com poucos investimentos do Estado.

b) **Zona-tampão:** aplica-se às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas. São fatores de definição dessas políticas: (a) a presença de recursos naturais próximos da fronteira, explorados ou não; (b) impedir ou dificultar o avanço de frentes pioneiras que, no caso do Brasil, são majoritariamente frentes de povoamento ou de exploração nacionais; (c) existência de áreas de tensão militar; (d) diminuir os custos da infraestrutura de defesa e vigilância; (d) reconhecimento da ocupação do território por grupos locais. Ex. Norte da Amazônia.

c) **Frentes:** caracterizado pelas frentes de povoamento em que há forte presença do Estado, via ação militar. No caso das interações fronteiriças, a “Frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente cultural (afinidades seletivas), a frente indígena ou a frente militar. No Brasil, a frente militar, em geral, compõe-se por uma rede de postos de vigilância do Exército e não se confunde com a chamada frente pioneira, uma vez que os investimentos dos Estados voltam-se exclusivamente às ações fronteiriças com intenção de acesso limitado e em perspectiva tática. Já a frente indígena caracteriza-se pela ocupação legal por meio de demarcações de terras, como as unidades de conservação, por exemplo.

d) **Capilar:** essas formas de interação podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Observa-se as fortes relações de troca entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, quase sempre resultantes de integração espontânea, com pouca intervenção ou investimento estatal.

e) **Sinapse:** O modelo Sinapse refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças apoiado pelos Estados contíguos. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo. A existência de conexões físicas, quase sempre pontes, favorece esse tipo de interação, fazendo emergir

agentes vinculados ao comércio de fronteira seja no circuito superior da economia urbana (Zonas francas, *free shops*, hotéis e redes de lojas, por exemplo), seja no inferior (cambistas, motoqueiros *transborder*, ambulantes).

Na Região Sul do Brasil, em que se estabelece forte relação de fronteira com o Uruguai e a Argentina, observam-se claramente interações do tipo sinapse (Uruguaiana por exemplo) e capilar (Santana do Livramento) como será visto mais adiante. Destaca-se que essas formas de interação caracterizam-se por sua maior porosidade quanto ao acesso de pessoas, mercadorias e capital, mesmo que dentro de uma condição de controle típico de regiões fronteiriças.

As interações sinápticas e capilares são, assim, complementares e, muitas vezes, sobrepõem-se ou se alternam no território. São esses contrapontos entre a abertura do espaço ao fluxo de mercado e o controle físico-militar da defesa nacional que se apoiam nos territórios desiguais das cidades gêmeas. No item a seguir, serão apresentados instrumentos regulatórios das fronteiras no âmbito do MERCOSUL que apontam para a abertura comercial de suas fronteiras.

3 Políticas de tratamento de fronteiras no Mercosul e Brasil: principais efeitos na fronteira sul brasileira

Na América do Sul, o comércio internacional tem progressivamente alterado o perfil das relações transfronteiriças. Segundo Pucci (2010), o MERCOSUL tem influenciado fortemente as regiões fronteiriças na perspectiva de sua integração, sobretudo de duas formas: a) por resoluções e decisões avulsas, mas de efeito continuado: são disposições que repercutem positivamente na fronteira bilateral. São exemplos o Grupo Ad Hoc de Integração Fronteira - GAHIF de 2002, Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM de 2004 e as Áreas de Controle Integrado - ACIs, dispostas no Acordo de Recife que foi aprovado em 1993; b) pela atividade de instâncias permanentes, que constroem a integração fronteiriça.

De fato, o período definido entre a criação do MERCOSUL, por meio do Tratado de Assunção em 1991 à criação, em 2002, da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (Brasil e Uruguai), caracteriza-se pela estruturação institucional e normativa dos processos de integração regional, período com forte tendência neoliberal no País, frágil processo de intervenção da União e fragmentação do território via emancipações. Neste mesmo período, destacam-se ainda alguns eventos que reforçam o interesse na integração internacional transfronteiriça, tais como Acordo de Recife (que define a aplicação dos controles integrados na fronteira entre os países do MERCOSUL); como também a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA.

No período seguinte, observa-se a implementação de investimentos em infraestrutura viária, resultantes do desenvolvimento das políticas institucionais realizadas no período anterior, enfatizando o interesse em investimentos nas áreas de maior fluxo de mercadorias,

fortalecendo as relações comerciais dessa região. No MERCOSUL, o eixo Valparaíso (Chile) - São Paulo (Brasil) constitui-se em espaço de circulação importante que necessita de investimentos, sendo as cidades gêmeas Uruguaiana e Paso de los Libres os portais transfronteiriços estratégicos de acesso e controle desses fluxos.

Entre as características importantes desse período mais recente, está a facilitação de acesso ao trabalho e dupla cidadania (Brasil-Uruguai) para a população residente nessas regiões, assim como a consolidação e ampliação de *free shops* em várias cidades fronteiriças nesta porção específica (Brasil-Uruguai-Argentina). Mais uma vez, investimentos no âmbito da infraestrutura vão estimular esses fluxos, com a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento - COSIPLAN em 2009.

Os países que integram o MERCOSUL têm destacado em suas políticas de fronteira a necessária revisão do entendimento das ações estratégicas de defesa e da integração multilateral, bem como as distintas formas de controle em regiões fronteiriças. No caso específico do interesse desta pesquisa, são destacadas as ações da Argentina, Brasil e Uruguai. Na Argentina, o documento «Integración Territorial Internacional» organizado e publicado pelo governo nacional no contexto do Plan Estratégico (2011) enfatiza o conceito de integração regional, embora não deixe claro quais as estratégias políticas que podem viabilizar essas intenções.

No Brasil, o um dos marcos importantes do tratamento das regiões fronteiriças se deu por intermédio do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF (BRASIL, 2005, 2009). O PDFF tinha como pressuposto a articulação política e econômica com outros países da América do Sul, à semelhança da ideia de coesão na União Europeia. No entanto, a forte centralização política do governo federal brasileiro - em consonância com a ausência de políticas de transfronteirização nos outros países sulamericanos - e a fragilidade política do MI no contexto da política brasileira - mais concentrada nos espaços metropolitanos e urbanos - limitaram o avanço mais amplo do desenvolvimento de políticas regionais. Não se pode negar, porém, a diversa e complexa realidade de fronteira do Brasil, que concentra realidades muito distintas em seus três arcos (norte, centro e sul).

A fronteira sul brasileira, por exemplo, caracteriza-se pela existência de uma rede de centros urbanos distribuídos por todo território e com nítidas áreas de concentração, configurando as regiões metropolitanas e os diversos aglomerados urbanos. Observa-se, no entanto, algumas características importantes nessa rede: i) a forte concentração de centros sub-regionais e de zona a oeste, na porção que integra o norte gaúcho, o oeste catarinense, onde se concentra a produção de soja e uma emergente concentração industrial; ii) a ausência de capitais regionais ou centros regionais estratégicos na porção sul do Rio Grande do Sul, onde se encontram os grandes municípios com tradicional economia baseada na produção agropastoril; iii) a presença de uma concentração significativa de centros sub-regionais ao norte do Paraná, onde há um forte investimento na produção industrial.

Do ponto de vista da inserção territorial destes estados na faixa

de fronteira, há distinções muito claras, com repercussões demográficas. É importante destacar que a faixa de fronteira do Brasil compreende um recorte territorial de 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional (IBGE, 2014). No Paraná, existem 139 municípios dentro da faixa de fronteira, em Santa Catarina, 82 e no Rio Grande do Sul, 197 municípios. No item a seguir, apresenta-se uma caracterização da realidade da faixa de fronteira no Estado gaúcho.

O Rio Grande do Sul se destaca pela diversidade e extensão de seus limites fronteiriços internacionais, contendo, em sua faixa de fronteira, grande percentual da população do Estado. A população total compreendida nesse recorte espacial do Estado é de 4.783.236 habitantes, ou seja, quase a metade da população do Rio Grande do Sul, que é de 10.693.929 habitantes (IBGE, 2010).

Do total das 197 cidades localizadas dentro da faixa de fronteira, apenas 18 contém população acima de 20.000 habitantes, contabilizando um total de 730.205 habitantes. Verifica-se, assim, a grande presença de pequenas cidades que compõem essa rede urbana fronteiriça, que se distribuem no território de forma mais concentrada na porção noroeste e de forma mais esparsa na metade sul do Estado.

A grande diferença verificada no Estado do Rio Grande do Sul se dá pela sua condição fronteiriça, ao sul, com o Uruguai, e a oeste, com a Argentina, estabelecendo apenas uma fronteira interestadual no território nacional – com Santa Catarina. Além dessa sua forte vinculação internacional, destaca-se ainda na Faixa a existência do Porto de Rio Grande, como importante infraestrutura de articulação comercial internacional com o MERCOSUL. Na Faixa de fronteira referente ao Estado gaúcho, há 197 cidades, sendo que, entre estas, destacam-se dez cidades gêmeas, conforme pode ser verificado na tabela a seguir.

Tabela 1. Cidades gêmeas do RS e sua população (total e urbana)

Município	População (hab.)		Cidade Gêmea	Tipo de interação na fronteira
	Total	Urbana		
Aceguá	4.394	1.059	Acegua (URU)	Capilar
Barra do Quaraí	4.012	2.840	Monte Caseros (ARG) e Bella Unión (URU)	Sinapse
Chuí	5.917	5.697	Chuy (URU)	Capilar
Itaqui	38.159	33.311	Alvear (ARG)	Sinapse
Jaguarão	27.931	26.105	Río Branco (URU)	Capilar
Porto Xavier	10.558	5.210	San Javier (ARG)	Sinapse
Quaraí	23.021	21.310	Artigas (URU)	Sinapse
S. do Livramento	82.464	74.410	Rivera (URU)	Sinapse
São Borja	61.671	55.138	Santo Tomé (ARG)	Sinapse
Uruguiana	125.435	117.415	Paso de los Libres (ARG)	Sinapse
TOTAL	383.562	342.495		

Fonte: Censo demográfico (IBGE, 2010).

Observa-se, na Tabela 1, que as cidades na linha de fronteira são concentradoras da população de seus municípios, o que revela a relativa dinâmica econômica, revelada inclusive pelo tipo de interação na fronteira (fundamentalmente capilar e sináptica), mesmo em uma situação de poucos investimentos em infraestrutura urbana e regional no âmbito dos países envolvidos. São espaços que têm se convertido em importantes pontos de interação, embora tenham historicamente estabelecido conflitos militares até o princípio do século XX.

De fato, são os *free shops* que viabilizam a circulação de capital e a visita de turistas de outras localidades, em geral das regiões sul e sudeste do Brasil, gerando fluxos diferenciados. Esses fluxos, no entanto, sofrem a pressão do mercado, alterado seu dinamismo quando há pressões ou mudanças significativas na economia internacional, afetando o valores das tarifas monetárias internacionais.

Oliveira e Souza (2014) discutem a abertura das fronteiras como características próprias do momento contemporâneo, em que os interesses do mercado globalizado se sobrepõem aos regimes normativos e legais dos Estados Nacionais, por meio de políticas bi ou multilaterais comuns de cooperação econômica, tais como:

a) redução ou mesmo supressão de tarifas alfandegárias no interior de blocos econômicos;

b) definição de instrumentos jurídicos de exceção vantajosos aos territórios entendidos como especiais nas faixas de fronteira (Zonas Francas, Zonas de Livre Comércio, Zonas de Processamento de Exportações);

c) alterações na organização desses territórios especiais para facilitação de fluxos de carga e de mercadorias.

Esse quadro de interesses e ação sobre os territórios fronteiriços, de caráter mais globalizado, acaba por refletir pouco nas condições de vida das populações locais, visto que as cidades não se constituem em nós da rede urbana em que o capital se apoia para sua própria expansão. Os investimentos voltam-se, assim, de forma mais intensa para as condições de fluxos de mercadorias do que para a qualificação dos espaços de concentração urbana.

No caso do lado brasileiro, a rede de rodovias, mais densa, principalmente na porção norte do Rio Grande do Sul, e bem articulada a centros intermediários importantes e estratégicos – como Santa Maria e Pelotas por exemplo –, acaba por favorecer os deslocamentos dentro do território nacional, sobretudo em sua fronteira com o Uruguai. A Figura 1 apresenta a rede urbana do Rio Grande do Sul, com destaque para os principais centros urbanos dentro e fora da faixa de fronteira.

Figura 1. Principais centros urbanos na rede urbana e infraestrutura de mobilidade no RS



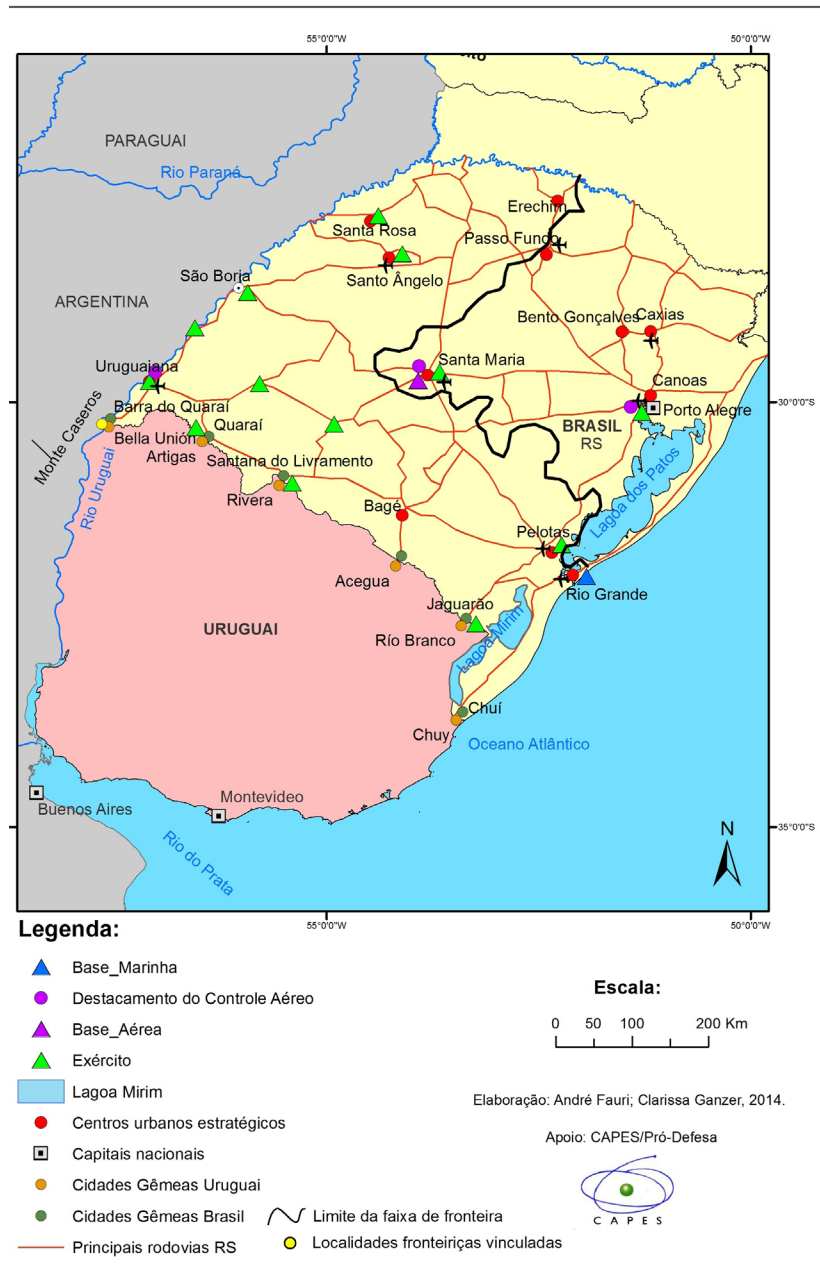
Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2014); DNIT (2014).

O mapa representado na Figura 1 revela, em primeiro lugar, a grande extensão territorial definida pela faixa de fronteira no Estado do Rio Grande do Sul. Nessa faixa, destaca-se a linha fronteira com o Uruguai, mais porosa e que concentra três importantes portos secos: em Uruguaiana (fronteira com a Argentina), Santana do Livramento e Jaguarão (fronteiras com o Uruguai).

As cidades gêmeas nessa linha de fronteira entre Brasil e Uruguai que possuem *free shops* são espaços com potencial de expansão dessas atividades comerciais. Observa-se ainda que há poucas articulações entre as cidades gêmeas ao longo da linha de fronteira, visto que a rede urbana na metade sul do Estado é mais esparsa. Assim, os conjuntos de cidades gêmeas pouco dialogam entre si, o que, embora dificulte a integração econômica regional dentro do território nacional, repercute no controle de fluxos e, por conseguinte, na defesa territorial da faixa fronteiriça.

A concentração de unidades de defesa nas cidades gêmeas ilustra esse interesse em estabelecer claramente os limites de acesso ao território nacional. A Figura 2 ilustra essa condição de controle e segurança das cidades fronteiriças brasileiras.

Figura 2. Sistemas de controle de fronteira no RS



Fontes: sítios do Comando do 5º distrito Naval (<http://www.mar.mil.br/5dn/ingresso>);

Base Aérea de Santa Maria (<http://www.defesaaereanaval.com.br>); Comando Militar do Sul (<http://www.cms.eb.mil.br/index.php/home/idades-do-cms/rio-grande-do-sul>), 2014.

A Figura 2 revela que há uma forte presença das Forças Armadas na linha de fronteira, principalmente no quadrante que vai de Santana do Livramento até Santa Rosa e Santo Ângelo, passando por Uruguaiana. São 11 unidades do Exército, um destacamento de base aérea em Uruguaiana e uma base da Marinha em Rio Grande.

Essa convivência entre defesa e abertura comercial internacional expressa os diferentes interesses supramunicipais que participam da organização do território urbano dessas cidades gêmeas para além dos interesses específicos das comunidades locais.

3 Fluxo de mercadorias na fronteira Brasil-Argentina-Uruguai

Neste item, procura-se evidenciar a grande densidade de fluxos de cargas que fazem de Uruguiana-Paso de los Libres um expressivo portal de conexão entre dois polos de distribuição de mercadoria no MERCOSUL: São Paulo (Brasil) e Valparaíso (Chile). A metodologia de análise apoia-se em dados disponibilizados pela Receita Federal quanto à importação e exportação de mercadorias entre os anos de 2011 e 2014 na região da jurisdição de Uruguiana, que compreende ainda os municípios de São Borja, Itaqui, Quaraí e Barra do Quaraí. Das planilhas originais, foram considerados os seguintes dados referentes às unidades totais (por ano) e médias mensais: caminhões com carga e vazios; vagões/contêiner com carga; ônibus/entradas de turismo e regular.

A Tabela 2 a seguir demonstra que o grande fluxo de mercadorias (importação e exportação) em Uruguiana em direção a Paso de los Libres se dá mais especificamente por meio de caminhões, o que revela a importância dessas cidades gêmeas como ponto de integração estratégico, mas ao mesmo tempo, exige uma condição mais precisa de controle tanto sobre o mercado formal como informal que ali se manifesta.

Tabela 2. Totais e Média de Importações e Exportações em Uruguiana (2011-2014)

Total		2011		2012		2013		2014	
		Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total
Importação									
Caminhões	C/ carga	50.874	4.239,50	49.745	4.145,42	79.567	6.630,58	47.510	3.959,17
	Vazios	40.834	3.402,80	37.547	3.128,92	43.549	3.629,08	37.100	3.091,67
Vagões/contêiner	C/ carga	6.943	578,58	7.241	603,42	4.635	386,25	2.427	202,25
Ônibus/ entradas	Turismo	1.950	162,50	2.018	168,17	2.704	225,33	1.422	118,50
	Regular	1.896	158,00	1.630	135,83	2.248	187,33	1.539	128,25
Exportação									
Caminhões	C/ carga	95.529	7.960,74	86.475	7.206,25	133.602	11.133,50	78.495	6.541,25
	Vazios	15.892	1.324,33	19.122	1.593,50	24.523	2.043,58	18.905	1.575,42
Vagões/contêiner	C/ carga	6.343	528,58	4.403	366,92	3.934	327,83	3.003	250,25
Ônibus/ entradas	Turismo	1.713	142,75	1.717	143,08	2.693	224,42	1.226	102,17
	Regular	1.908	159,00	1.542	128,50	2.015	167,92	1.322	110,17

Fonte: Receita Federal (Jurisdição de Uruguiana), 2015.

Ao verificar a Tabela 2, em todos os anos, observa-se que o fluxo de cargas é expressivamente maior no período apresentado, com destaque para o ano de 2013. O montante de exportação, no entanto, é significativamente maior do que de importação, o que demonstra

a expressiva comercialização de mercadorias que vêm pelo território brasileiro para destinos no MERCOSUL.

Uruguaiana, assim, se destaca pela sua localização estratégica como um dos centros mais importantes de concentração de portos secos da América do Sul. Os dados da Tabela 3 permitem entender o peso dessas relações de fluxos de mercadorias e as atividades econômicas desses municípios, fortemente concentrados nas suas áreas urbanas.

Tabela 3. PIB e VAB das cidades gêmeas no Rio Grande do Sul

MUNICÍPIOS	PIB (per capita a preços correntes - 2011) reais	VAB (dos serviços a preços correntes) mil reais
Aceguá	29.028,09	46.478
Barra do Quaraí	25.207,47	34.051
Chuí	28.942,97	53.219
Itaqui	21.912,04	362.618
Jaguarão	14.874,01	209.871
Porto Xavier	12.800,40	74.067
Quaraí	12.087,98	167.941
Santana do Livramento	12.791,93	684.895
São Borja	21.628,79	631.357
Uruguaiana	21.336,13	1.095.182
Rio Grande do Sul	24.562,81	188.902.506*

Fonte: IBGE, 2011, *FEE, 2009.

Verifica-se, por exemplo, como o setor de serviços aparece muito destacado no Produto Interno Bruto - PIB de Uruguaiana, destacando-se de outras cidades gêmeas dessa região fronteira. Mas o grande destaque aqui é para seu Valor Agregado Bruto - VAB, que extrapola muito aquele produzido pelos demais municípios fronteiriços. Importante frisar que esse dado não expressa o potencial de desenvolvimento do Município de Uruguaiana, considerando investimentos em infraestrutura, serviços voltados à população local e geração de emprego.

Assim, essa dinâmica econômica revela valores de investimento do próprio Estado em sua ação de controle que envolve a Receita Federal e a Polícia Federal, demonstrando, ao mesmo tempo, a aproximação com os interesses comerciais que permeiam as atividades de exportações e importações de mercadorias para além dos interesses econômicos e sociais locais.

As distinções entre interesses em diferentes escalas geográficas é uma questão não tratada ainda de forma clara nas políticas internacionais de cooperação econômica. Tal descaso pode acarretar, de forma mais intensa e perversa, na fragmentação do espaço, com ampliação entre desigualdades sociais e econômicas no território.

Entende-se aqui que cabe ao Estado estabelecer essas mediações e viabilizar projetos que tenham alcance internacional, ao mesmo tempo em que favorecem comunidades locais. Esse processo,

no entanto, ainda possui grandes embates, sendo que parece prevalecer a influência do grande capital sobre as decisões de Estado, o que deve permanecer no quadro político mais recente da economia sul-americana.

Considerações finais

O artigo apresenta uma discussão sobre as relações entre os interesses do capital expressos no livre comércio no âmbito do MERCOSUL e as cidades gêmeas com papel estratégico no fluxo de mercadorias. Utilizou-se como caso Uruguaiana-Paso de los Libres, pela sua significativa importância no circuito regional de cargas.

Apresentou-se um quadro teórico que fundamenta as principais reflexões realizadas ao longo do texto. A dupla função de defesa e integração dessas cidades gêmeas, aparentemente contraditória, expõe seu território à vulnerabilidade de sua condição fronteiriça, sobre a qual pouco podem influenciar.

No caso brasileiro, mais especificamente na fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai e com a Argentina, expõe-se em dados uma relativamente alta densidade de ocupação, se comparada a outras regiões fronteiriças no país. Essa condição de maior porosidade viabiliza e justifica uma maior permeabilidade de fluxos de mercadorias, pessoas e capital que ali se desenvolve. No entanto, representa também uma condição de fragilidade decisória, no que se refere à relação entre a ação do Estado e os interesses do mercado.

As cidades gêmeas de Uruguaiana-Paso de los Libres são uma expressão clara dessas contradições, a despeito de sua importância como espaço na fronteira de maior fluxo de mercadorias, conforme apresentam os dados da Receita Federal. Essas realidades precisam, portanto, de maior reconhecimento de seu papel, tanto no contexto do território nacional como na rede de fluxos comerciais internacionais.

Referências

BRASIL. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional/ Secretaria de Programas Regionais/ Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, 2005.

BRASIL. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: SPR Secretaria de Programas Regionais/ Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Bases para uma proposta de desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.

BRASIL. Política Nacional de Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

DORFMAN, A. Vulnerability of borders: challenges of national strategy for public security on the borders of Brazil. In: **ABS World Conference** (2014 Jun. 9-13: Joensuu, Finland; St. Petesburg, Russia). Association for Borderlands Studies p. 122-123.

FAGUNDES. F. C. de R. Entre Segurança e Defesa: o Poder de Polícia das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, in: **Anais Eletrônicos do Simpósio de PósGraduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”** (Unesp, Unicamp, PUCSP) “Governança Global: transformações, dilemas e perspectivas”. São Paulo, novembro de 2015.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização, in: **Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial – Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2003, p. 15-29.

MACHADO, L. O. **Sistemas, fronteiras e território**. Rio de Janeiro: Grupo Retis, 2002.

MATTOS, C. A. de. Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? in: **Revista EURE** (Santiago) v.28, n.85, Santiago dez. de 2002. Disponível in: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500001>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Aprovado na terceira sessão plenária, realizada em 28 de outubro de 2003, na Conferência Especial sobre Segurança. Cidade do México, outubro de 2003.

OLIVEIRA, A. R. F. de; SOUZA, C. M. **As cidades fronteiriças na Américas do Sul: Polêmicas e conflitos com Centro Oeste brasileiro**, in: Revista Tamoios, São Gonçalo (RJ), ano 10, n. 1, jan/jun. 2014, págs. 67-87

PESAVENTO, S. J. Além das fronteiras, in: MARTINS, Maria H. **Fronteiras Culturais – Brasil, Uruguai, Argentina**. Porto Alegre: Ateliê Liberal/PMPA/Centro de Estudos de Literatura e Psicanálise, 2002.

PUCCI, A. S. **O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai**. Brasília: FUNAG, 2010.

RÜCKERT, A.A. Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL, in: FIRKOWSKI,

Olga L. Freitas (org.). **Transformações territoriais**. Experiências e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, p. 17-37.

RÜCKERT, A. A.; DIETZ, C. **Integração regional, a região transfronteiriça da Bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão**, in: *Confins (Paris)*, v. 17, 2013, p. 1-34.

SAINT-PIERRE, H. L. Defesa ou Segurança? Reflexões em torno de conceitos e ideologias, in: **Contexto Internacional** – vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011, p. 407-433.

SANTOS, M. **A cidade como centro de região**: Definições e métodos de avaliação de centralidade. Bahia: Editora Salvador, 1959.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

Heleniza Ávila Campos. Arquiteta, Doutora em Geografia (UFRJ), Docente do Departamento de Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura (UFRGS).
Heleniza Campos <heleniza.campos@yahoo.com.br>

Submetido em: 30/10/2016

Aprovado em: 12/12/2016