FRONTEIRAS E RELAÇÕES

BRASIL-URUGUAI

MARIA IZABEL MALLMANN
TERESA CRISTINA SCHNEIDER MARQUES
ORGANIZADORAS

ediPUCRS

FRONTEIRAS E RELAÇÕES

BRASIL-URUGUAI

MARIA IZABEL MALLMANN
TERESA CRISTINA SCHNEIDER MARQUES
ORGANIZADORAS

Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

Chanceler
Dom Jaime Spengler

Reitor
Joaquim Clotet

Vice-Reitor
Evilázio Teixeira

Conselho Editorial
Jorge Luis Nicolas Audy – **Presidente**
Gilberto Keller de Andrade – **Diretor**
Jorge Campos da Costa – **Editor-Chefe**
Agemir Bavaresco
Augusto Buchweitz
Carlos Gerbase
Carlos Graeff-Teixeira
Clarice Beatriz da Costa Söhngen
Cláudio Luís C. Frankenberg
Érico João Hammes
Gleny Terezinha Guimarães
Lauro Kopper Filho
Luiz Eduardo Ourique
Luis Humberto de Mello Villwock
Valéria Pinheiro Raymundo
Vera Wannmacher Pereira
Wilson Marchionatti

FRONTEIRAS E RELAÇÕES

BRASIL-URUGUAI

MARIA IZABEL MALLMANN
TERESA CRISTINA SCHNEIDER MARQUES
ORGANIZADORAS

ediPUCRS
PORTO ALEGRE, 2015

© EDIPUCRS 2015

DESIGN GRÁFICO [CAPA] Shaiani Duarte

DESIGN GRÁFICO [DIAGRAMAÇÃO] Francielle Franco

REVISÃO DE TEXTO Patrícia Aragão

Edição revisada segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Publicação apoiada pela Capes.
Esta obra não pode ser comercializada e seu acesso é gratuito.

EDIPUCRS – Editora Universitária da PUCRS
Av. Ipiranga, 6681 – Prédio 33
Caixa Postal 1429 – CEP 90619-900
Porto Alegre – RS – Brasil
Fone/fax: (51) 3320 3711
E-mail: edipucrs@pucrs.br
Site: www.pucrs.br/edipucrs

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F935 Fronteiras e relações Brasil-Uruguai [recurso eletrônico] / orgs. Maria Izabel Mallmann, Teresa Cristina Schneider Marques. – Dados Eletrônicos. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2015.
302 p.

Modo de Acesso: <http://www.pucrs.br/edipucrs>
ISBN 978-85-397-0691-4

1. Relações Internacionais – Brasil-Uruguai. 2. Relações Culturais – Brasil-Uruguai. I. Mallmann, Maria Izabel. II. Marques, Teresa Cristina Schneider.

CDD 327.810895

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação da BC-PUCRS.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

AGRADECIMENTOS

Esta obra resulta, em grande parte, do trabalho de pesquisadores do programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e da Facultad de Ciencias Sociales da Udelar que formaram, desde 2011, um grupo binacional de investigação sobre temas de fronteira no âmbito do Programa Capes-Udelar. Faz-se mister agradecer a CAPES que tem sido responsável, desde então, pela continuidade das pesquisas e pela consolidação dessa rede de investigação.

Esse grupo realizou na PUCRS, em março de 2014, o II Seminário Internacional Maioridade do Mercosul: Discutindo Fronteiras, que contou com inestimáveis contribuições de pesquisadores de instituições parceiras, especialmente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Unipampa/Sant'Ana do Livramento. A todos sinceros agradecimentos.

Agradecimentos especiais cabem também ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, particularmente a então existente Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI) pelo apoio e efetivo acompanhamento do evento. Desse engajamento resultou em grande medida, não apenas a realização, mas também o sucesso do evento.

A PUCRS, cabe reconhecer o apoio através da disponibilização da infraestrutura e, aos colegas da Assessoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais (AAII), agradecer o suporte logístico grandemente responsável pela realização do evento e pela organização desta coletânea.

Finalmente, agradecemos aos colegas e a todos, direta ou indiretamente envolvidos, pela adesão ao projeto e pela sistemática colaboração.

Maria Izabel Mallmann
Teresa Cristina Schneider Marques

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ACE	Acordos de Complementação Econômica
AGAJA	Associação Gaúcha de Controle do Javali Asselvajado
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ALL	América Latina Logística
AN	Alianza Nacional
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
APA	Área de Proteção Ambiental
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul
CAN	Comunidade Andina
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos
CAP-L	Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CENSIPAM	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CETP-UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CIER	Comisión de Integración Eléctrica Regional
CIES	Conselho Interamericano Econômico e Social
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social

CLM	Comissão para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim
CODIC-RS	Conselho dos Dirigentes Municipais de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPCN	Comissão do Patrimônio Cultural da Nação do Uruguai
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CREMERS	Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul
CRQ	Comissão para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí
CTF	Cadastro Técnico Federal
CW	Correntada Wilsonista
CRN	Concertación Republicana Nacional
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUF	Centro Unificado de Fronteira
DFPC	Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
DPU	Dialetos Portugueses do Uruguai
EUA	Estados Unidos da América
ENAFRON	Estratégia Nacional de Fronteiras
FA	Frente Ampla
FAPERGS	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FCCR	Fórum Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGCT	Federação Gaúcha de Caça e Tiro
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLS	Frente Liber Seregni
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
FUNARTE	Fundação Nacional das Artes do Brasil
GAHIF	Grupo de Trabalho “Ad Hoc” sobre Integração Fronteiriça
GASBOL	Gasoduto Brasil-Bolívia

GGIs	Gabinetes de Gestão Integrada
GGIF	Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira
GGIMs	Gabinetes de Gestão Integrada dos Municípios
GNL	Gás Natural Liquefeito
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
GPESC	Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal
H	Herrerismo
HIV/AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Brasil
IFSul	Instituto Federal do Sul
INE-UY	Instituto Nacional de Estatística – Uruguay
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Física da América do Sul
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MEC-UY	Ministério da Educação e Cultura do Uruguai
MPP	Movimiento de Participación Popular
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MinC	Ministério de Cultura do Brasil
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
NAC	Núcleo Artístico Cultural
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NECVU	Núcleo de Estudos sobre Cidadania e Violência Urbana
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio

OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PC	Partido Colorado
PCU	Partido Comunista del Uruguay
PEF	Plano Estratégico de Fronteiras
PEIBF	Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira
PESCIF-RS	Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PI	Partido Independiente
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Plano de Integração Nacional
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento do Território
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PN	Partido Nacional
ProBa	Propuesta Batllista
PR	Paraná
PROMESO	Programas de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PS	Partido Socialista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RAN	Reunião de Alto Nível
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
RTU	Regime de Tributação Unificada
SC	Santa Catarina
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça
SINIVEM	Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento
SIS Fronteiras	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras

SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SIVAN	Sistema de Vigilância da Amazônia
SODRE	Serviço Oficial de Radiodifusão e Espetáculos
SSP-MG	Secretaria de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais
SUS	Sistema Unificado de Saúde
TEC	Tarifa Externa Comum
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLC	Tratado de Libre Comercio
UDELAR	Universidad de la República
UE	União Europeia
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unipampa	Universidade Federal do Pampa
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UTU	Universidade do Trabalho do Uruguai
VA	Vertiente Artiguista
VU	Vamos Uruguay

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13
Tarson Núñez

PARTE I – CONCEITOS E NÍVEIS DE ANÁLISE 27

CAPÍTULO 1
Desde América Latina hacia Sudamérica 29
Felipe Arocena

CAPÍTULO 2
O global, o nacional e o regional: apontamentos de um longo debate 41
Felipe José Comunello

CAPÍTULO 3
Integração sul-americana: aportes para entendê-la 53
Maria Izabel Mallmann
Carolina Coutinho

PARTE II – RELAÇÕES BINACIONAIS 69

CAPÍTULO 4
Cambio y continuidad en la relación Binacional Brasil-Uruguay 71
Isabel Clemente

CAPÍTULO 5
Los partidos políticos uruguayos y la relación Uruguay-Brasil (2010-2013) 85
Camilo López Burian

CAPÍTULO 6
A infraestrutura da integração regional e a integração Brasil-Uruguai 109
Lucas Kerr de Oliveira
Teresa Cristina Schneider Marques

PARTE III – FRONTEIRA: CARACTERÍSTICAS E COOPERAÇÃO 127

CAPÍTULO 7
Radiografia contemporânea dos Arcos Norte e Sul da fronteira do Brasil 129
Camilo Pereira Carneiro Filho

CAPÍTULO 8

A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera **147**

Bruno de Oliveira Lemos
Aldomar Arnaldo Rückert

CAPÍTULO 9

Desafíos para un nuevo ordenamiento territorial en Uruguay. El caso de la Región Este y su área de frontera con el Brasil **163**

Javier Taks
Manuel Chabalgoity

PARTE IV – SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDOS SOBRE A ENAFRON 181

CAPÍTULO 10

(Re)estruturação das ações de segurança pública, prevenção, repressão e controle, através da Enafron, ante as principais incidências criminais na fronteira Brasil-Uruguai **183**

Marlene Inês Spaniol

CAPÍTULO 11

Enafron e suas materializações no Rio Grande do Sul **199**

Adriana Dorfman

PARTE V – ESPECIFICIDADES CULTURAIS DA FRONTEIRA 213

CAPÍTULO 12

Calendário de Integração Cultural Brasil-Uruguai: uma experiência **215**

Ricardo Almeida

CAPÍTULO 13

Os Carnavais dos Pampas e os Encontros Culturais na Fronteira: circuitos profissionais, circulação de objetos e trocas translocais **237**

Ulisses Corrêa Duarte

CAPÍTULO 14

Javalis na Campanha: porcos ferais, invasão biológica e configurações do ambiente na fronteira Brasil-Uruguai **259**

Caetano Sordi

REFERÊNCIAS 275

LISTA DE COLABORADORES 297

INTRODUÇÃO

Tarson Núñez

A realização do "II Seminário Internacional sobre a Maioridade do Mercosul: Discutindo Fronteiras", na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), em março de 2014, foi apenas a parte mais visível de um processo recente de aproximação entre o trabalho de investigação acadêmica de nossas instituições universitárias e as ações dos governos da região. Esse processo resulta de uma convergência de perspectivas, na qual o aprofundamento de estudos sobre a região encontra eco na vontade política dos governos dos países envolvidos de dar um novo sentido para a integração, mais centrado no território e mais comprometido com uma perspectiva de soberania, de autonomia e de maior protagonismo da região na esfera global.

Estamos em um momento em que os processos de integração no continente vivem uma dupla condição. De um lado, temos já mais de duas décadas de construção institucional, que resulta em uma grande integração comercial e em todo um arcabouço legal e estruturas de gestão consolidadas nos marcos do Mercosul. Mais do que isso, o Mercosul se amplia e se soma a iniciativas mais amplas como a Unasul e a Celac.

Por outro lado, esses avanços se confrontam com impasses e perplexidades decorrentes dos limites de um processo de integração que foi gestado em outro momento histórico, além de ser severamente condicionado por estruturas burocratizadas e pouco operativas. O Mercosul é, até hoje, muito mais um tratado de livre comércio do que um efetivo processo de integração regional. Por isso, é muito importante essa convergência de perspectivas entre o mundo acadêmico e os gestores públicos, na medida em que nos permite refletir, questionar e aprofundar o conhecimento dos processos em curso. Isso possibilita, de um lado, que os governos qualifiquem suas políticas e trabalhem de maneira mais eficaz. De outro lado, aproxima as instituições acadêmicas da realidade dos problemas concretos da sociedade, cumprindo, assim, o seu papel social.

Capitaneado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS e pela UDELAR, esse esforço interdisciplinar de debate sobre a integração tem, também, a virtude de envolver todo um conjunto de pesquisadores de distintas instituições do Rio Grande e do Brasil, num processo importante de rompimento com o isolamento institucional e com a fragmentação que caracterizou por muitos anos nosso trabalho acadêmico.

O resultado dos debates realizados se materializa, agora, neste livro, que, a partir de distintos enfoques e abordagens, traz toda uma riqueza que, certamente, vai contribuir para sensibilizar novos pesquisadores a se engajarem nesse esforço conjunto. O livro se divide em quatro partes: na primeira, a reflexão se dirige ao tema das identidades e dos processos políticos; na segunda, o olhar se dirige mais para a dinâmica das relações bilaterais Brasil-Uruguai, a partir de um olhar mais político; a terceira se projeta mais nitidamente sobre o território de fronteira, como espaço de intervenção das políticas públicas; e a quarta parte enfoca algumas dimensões culturais importantes para a compreensão do complexo processo de integração na fronteira.

No primeiro texto, Felipe Arocena debate o próprio conceito de América Latina, assim como a ideia da mestiçagem como elemento central da identidade continental. O autor questiona o conteúdo excludente desse conceito, na medida em que a ideia de uma América "Latina", ou seja, de uma identidade tributária de uma matriz linguística e cultural europeia, resulta, historicamente, de uma construção resultante da confluência de interesses geopolíticos europeus e das elites crioulas. Na opinião do autor, uma América "Latina" implica que a contribuição demográfica, cultural e política de afrodescendentes, populações indígenas, e mesmo de imigrantes de outras partes do mundo fique subsumida sob uma identidade que privilegia uma parte específica de sua composição.

Em decorrência dessa crítica a essa matriz de identidade continental, Felipe Arocena sustenta que hoje, para efeitos dos processos de integração em curso, a ideia de América do Sul é muito mais consistente. Para ele, o processo socioeconômico em curso no continente afasta, objetivamente, o México e a América Central da dinâmica integracionista do continente. E, efetivamente, os processos políticos recentes sinalizam, de uma maneira muito mais concreta, para um deslocamento do eixo de construção de uma identidade regional a partir de uma unidade em um registro geográfico circunscrito à América do Sul.

Esta reflexão sobre identidade é fundamental, na medida em que a construção de um projeto comum na região passa, necessariamente, pela identificação de elementos comuns, tanto no campo cultural como do ponto de vista dos projetos políticos e econômicos dos países envolvidos. Isso é particularmente importante para

o Brasil que, durante muito tempo, foi incapaz de sentir-se parte dessa identidade continental. A recente convergência política decorrente da ascensão simultânea de governos de esquerda na região abriu uma janela de oportunidade excepcional para a gestação de um projeto comum na região.

Também no âmbito das reflexões acerca do tema da identidade, Felipe Comunello concentra sua atenção no campo das formulações teóricas acerca do assunto, em uma abordagem que privilegia o debate sobre os conceitos de local, regional e global no campo das ciências sociais. Tomando como ponto de partida a persistência do local em um mundo marcado pela emergência da globalização, o autor se insere no debate teórico em que convergem a política, a geografia, a antropologia, os estudos culturais, assim como as abordagens pós-coloniais na construção dos conceitos de identidade.

Dessa ideia da globalização como um campo cultural, Comunello investiga a formação das identidades nacionais, assim como as representações, as imagens e os debates sobre identidade. "Há uma cultura mundial, e pessoas, informação, dinheiro e tecnologia fluem pelo mundo num conjunto de circuitos disjuntivos relativamente caótico que, de alguma forma, junta a todos nós". Esse aglomerado indistinto, no entanto, é composto por um mosaico de construções identitárias locais, nacionais e regionais, em processo de permanente invenção, construção e reconstrução.

Assim como no primeiro texto, essa reflexão contribui para o aprofundamento do debate acerca de nossa identidade global, latino-americana, regional, nacional e local, retirando desses conceitos toda e qualquer vertente essencialista e positivista e mostrando que a relação entre território e identidade é um processo permanente de construção política, nos marcos do que Bourdieu denominaria "lutas de classificação do mundo social".

O terceiro texto dessa primeira parte busca abordar o tema da integração regional, já não a partir dos debates sobre identidade regional *vis-à-vis* à globalização, mas à luz das distintas teorias no campo das relações internacionais. O texto de Mallmann e Coutinho faz um histórico dos processos de integração, identificando seus respectivos avanços e percalços, e os analisa à luz das distintas correntes teóricas no campo das relações internacionais e das ciências sociais. Assim, os processos regionais, enquanto materialização de uma vontade política integracionista, são o objeto que permite também um debate sobre as distintas correntes teóricas, seus conceitos e suas abordagens sobre o tema.

Para realizar esse debate, as autoras partem de um histórico dos processos de integração desde o período da independência, no século XIX, até os dias de hoje, descrevendo as características de cada momento e sua relação com o momento histórico vivido. Essa periodização nos permite identificar um traço de continuida-

de que, com idas e vindas e distintas evoluções, se inicia com os sonhos da "Pátria Grande", dos tempos de Bolívar, e chega à UNASUR e CELAC contemporâneas. A partir desse recorrido histórico, as autoras realizam um importante trabalho de sistematização das distintas correntes teóricas no campo das relações internacionais, mostrando de que forma as diferentes abordagens podem ser, ou não, relevantes para a compreensão dos processos em curso.

Essa visão panorâmica do processo é confrontada com as diferentes vertentes teóricas do campo das relações internacionais, permitindo uma reflexão sobre a capacidade das ferramentas conceituais das distintas correntes de explicar o complexo processo de integração em curso. Desse mosaico, destaca-se a constatação de que o processo, ainda que geralmente seja abordado a partir de uma perspectiva econômica, não pode ser compreendido de maneira adequada se não incorporar também as dimensões políticas e sociais.

A segunda parte do livro se dedica ao campo das relações binacionais, a partir da abordagem de distintos temas que compõem um mosaico muito interessante de vários aspectos do processo de integração entre o Brasil e o Uruguai. No primeiro texto, Clemente aborda o tema das relações binacionais entre o Brasil e o Uruguai, desde os tempos da independência de ambos os países até os dias de hoje. Esta análise, que privilegia os aspectos institucionais e enfoca particularmente o tema do regionalismo fronteiriço e as orientações de política externa de ambos os países, identifica uma continuidade nos esforços de integração, mesmo em um quadro de repetidas mudanças.

Um elemento destacado pela autora, e que é mais importante sob o ponto de vista do Rio Grande do Sul, é o que Clemente denomina "regionalismo fronteiriço". A noção de regionalismo permite compreender o quanto as identidades em termos de tipo de povoamento (imigração europeia), economia (pecuária extensiva), sociedade, costumes e valores, aproximam o Uruguai do nosso estado. Assim, se de um lado a relação do Uruguai com o Brasil implica, necessariamente, uma enorme assimetria de tamanho, recursos naturais, peso geopolítico, o que desequilibra a dinâmica das relações, de outro, o Rio Grande do Sul tem, por suas identidades com o país vizinho, o potencial de se constituir em uma ponte que pode fortalecer as perspectivas de integração.

Essas características se tornam especialmente relevantes se percebermos que, na própria periodização estabelecida pela autora, fica evidenciado o quanto o processo de integração desenvolvido no período recente se dá sob o marco de uma revalorização dos espaços fronteiriços. Tanto o governo nacional do Brasil como o governo uruguaio têm buscado, também em suas políticas públicas internas, valorizar seus territórios de fronteira. Para o atual governo uruguaio, um dos objetivos

estratégicos é a descentralização do desenvolvimento, buscando formular políticas que induzam um crescimento menos concentrado na capital. E, para o governo brasileiro, iniciativas como a Enafron (analisada mais adiante em outros artigos) e a Política de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça propõem uma nova abordagem das políticas nestes territórios.

No segundo texto deste bloco, López analisa o posicionamento dos partidos políticos uruguaios frente a temas gerais na área das relações internacionais e, especificamente, nas relações com seu vizinho, o Brasil. A partir de uma análise do sistema político e da forma de organização do seu sistema de partidos, o autor desenvolve uma metodologia de análise que permite identificar os diferentes posicionamentos dos distintos agrupamentos políticos do país, que implica uma construção de diversas imagens de "Brasil" a partir de um corte político-ideológico que resulta, de fato, na existência de diferentes "Brasis", segundo a abordagem dos partidos, a partir de suas distinções de natureza ideológica distribuídas em um eixo esquerda-direita.

Nesta abordagem, que busca analisar a formulação e a implementação de políticas de relações internacionais no Uruguai, destaca-se uma característica muito distinta do Brasil, no que diz respeito ao papel dos partidos políticos na implementação das políticas nacionais. Segundo López, no caso uruguaio é fundamental reconhecer a centralidade dos partidos como atores políticos dominantes, ainda que não excludentes, em todos os aspectos da vida política e institucional do país. Por isso, sustenta a "hipótese que a política exterior uruguaia é uma política de partidos, e a ideologia dos mesmos é a principal variável que orienta as preferências que condicionarão o tipo de política exterior que os mesmos impulsionam no contexto de uma situação institucional dada".

Tratando dessa relação, nos marcos de um sistema partidário altamente institucionalizado e construído a partir de definições ideológicas e programáticas bastante marcadas, fica evidente que as direitas e esquerdas naquele país possuem orientações diferentes em termos de política exterior e, portanto, estabelecem para o Brasil papéis diferentes em função das suas preferências. Essa análise acerca das orientações partidárias relativas à política internacional é desenvolvida a partir de um extenso estudo empírico quantitativo realizado junto aos legisladores uruguaios, que responderam a um questionário no qual se posicionavam sobre distintos temas de política internacional.

Do ponto de vista de um maior conhecimento mútuo que é fundamental para avançar nos processos políticos de integração regional, essa análise sobre o posicionamento dos atores políticos é muito importante, sobretudo para nós, brasileiros, conhecermos as diferenças de posicionamento das distintas forças políticas no cenário uruguaio, de maneira a compreender melhor as possibilidades e potencialidades das ações políticas e institucionais voltadas para a integração.

O texto de Oliveira e Marques, que se dedica a uma análise detalhada dos projetos de infraestrutura para a integração, complementa o enfoque mais político de López, na medida em que aborda de forma concreta as iniciativas em desenvolvimento nesse campo. Ao analisar as perspectivas de qualificação das estruturas logísticas, energéticas e tecnológicas que estão sendo desenvolvidas nos marcos das instituições existentes, os autores mostram o enorme potencial integracionista existente para desenvolver a região. Os projetos que a Unasul, através do seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), pretende implementar na região têm o potencial de alterar radicalmente o panorama do desenvolvimento da região.

Esse processo é fundamental na medida em que, historicamente, por razões geopolíticas, como mostram os dois autores, as regiões de fronteiras sofrem de enormes carências em termos de serviços e políticas públicas. Dado o processo histórico de formação dos Estados Nacionais, assim como a dinâmica de concentração das atividades econômicas nos marcos da economia de mercado capitalista, o desenvolvimento econômico (assim como da implementação da correspondente infraestrutura) tende a ser concentrado espacialmente. "Regiões de fronteira são tradicionalmente consideradas periféricas para a maior parte das políticas públicas nacionais", destacam Oliveira e Marques. As fronteiras entre os Estados Nacionais sempre tenderam a ser mais "espaços de fricção", caracterizadas por menos infraestrutura e menos acesso a Políticas Públicas.

No entanto, os processos integracionistas de cunho regional, especialmente a partir do lançamento e da consolidação da Unasul no século XXI, vêm sendo acompanhados por uma preocupação em alterar esse quadro. É evidente, hoje, que os ganhos possíveis com a constituição de blocos econômicos como o Mercosul, ou mesmo iniciativas mais ambiciosas como a Unasul, dependem em grande parte do investimento em uma infraestrutura que permita dinamizar as interações econômicas e sociais entre os países.

É evidente, no entanto, que a velocidade de implementação desses projetos não vem se dando no ritmo necessário para alterar de forma significativa a situação em nossas fronteiras. O extenso conjunto apresentado pelos autores em termos de ações para a integração de infraestrutura entre o Brasil e o Uruguai, nos campos de energia, telecomunicações e transportes, vem se caracterizando por um ritmo de implantação muito lento e descontínuo. Sua intensificação e aceleração é um dos maiores desafios que está colocado, atualmente, para os governos do Brasil e do Uruguai.

A terceira parte do livro se dedica diretamente a abordar o tema da fronteira, com um olhar mais focado para o território da fronteira e para as decorrências concretas das políticas públicas implementadas na região. Camilo Pereira Carneiro Filho apresenta uma caracterização dos Arcos Norte e Sul da fronteira, que são as formulações conceituais que orientam a implementação das políticas públicas de fronteira no território brasileiro. O autor descreve, em primeiro lugar, o processo de gestação das políticas de fronteira, mostrando a evolução do tema no âmbito da história política do Brasil, das suas origens até a consolidação de um marco legal e de políticas públicas voltadas para este território.

É nesse contexto que se constitui o conceito de Arcos de Fronteira, baseado nas diferentes características dos territórios que os constituem: o arco norte, caracterizado por escasso povoamento e grande amplitude geográfica; o arco central, em uma situação intermediária em termos de povoamento e muito marcado pela especificidade de ser um território caracterizado pelo contrabando e tráfico de drogas e armas; e o arco sul, o mais densamente povoado, de maior permeabilidade e caracterizado, particularmente, por um processo mais intenso de integração.

As fronteiras do Rio Grande do Sul, que constituem a maior parte do Arco Sul, têm características especiais em função de seu nível de integração mais profundo, com um maior número de famílias mistas, uma maior presença do bilinguismo, um trânsito mais fácil entre os dois países e uma identidade cultural que aproxima as populações. É, portanto, um espaço privilegiado em termos de possibilitar um maior impacto das ações de políticas públicas voltadas para a integração.

Nesse contexto, o autor identifica um conjunto de ações conjuntas promovidas pelos governos, que têm como objetivo atender a população fronteiriça de maneira integrada. São ações na área dos direitos civis, da saúde, da educação e da segurança. Documentação para fronteiriço, legalização do exercício profissional, acesso aos serviços de saúde e iniciativas de integração dos sistemas de educação vêm sendo implementadas com uma intensidade cada vez maior nos últimos anos. Esse esforço de construção de políticas públicas focadas para o território de fronteira representa um avanço em termos de integração.

No entanto, ainda que isso não seja abordado no âmbito do artigo, é inevitável constatar que essas iniciativas ainda se ressentem muito de uma falta de articulação, na medida em que cada uma delas tende a ser implementada de maneira isolada e fragmentada. A estruturação setorial da máquina do Estado brasileiro reduz o potencial de uma abordagem mais holística do território, limitando o impacto das ações do Estado na região. De toda forma, o esforço de caracterização do território nos marcos de uma política específica (Arco Sul) para a fronteira se constitui em um importante passo no sentido de viabilizar a implementação de políticas públicas.

O segundo texto desse bloco, de autoria de Lemos e Rückert, dirige sua atenção para a interface entre a dinâmica diplomática mais ampla e os seus impactos no território. A implementação da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, por parte dos Ministérios de Relações Exteriores do Brasil e do Uruguai, a partir de 2002, marca um esforço pioneiro das chancelarias, no sentido de trazer o processo de integração para mais perto do território. Assim, a iniciativa se constitui em um importante passo para que o esforço pela integração se desloque do nível macro e das relações mais institucionais entre os governos dos dois países para um nível mais próximo da realidade dos cidadãos.

Os autores descrevem as linhas gerais dos 12 anos de trabalho no âmbito da "Nova Agenda", enfocando sua estrutura de funcionamento, as propostas que se formularam e implementaram, assim como as suas repercussões no território, trabalhando, especificamente, sobre o impacto concreto nas cidades gêmeas de Rivera/Livramento. Os acordos de permissão de residência, que viabilizam alguma mobilidade dos cidadãos, o ajuste complementar de saúde, que regulamenta o exercício profissional e o acesso a serviços, os acordos para a criação de escolas bilíngues e de matrículas compartilhadas, os acordos de cooperação policial, todos foram resultantes dos debates realizados no âmbito da "Nova Agenda".

Este recorrido pela trajetória da "Nova Agenda" mostra, de um lado, o enorme potencial de trabalho conjunto dos governos nacionais no âmbito do território de fronteira. Por outro lado, a análise dos autores, assim como minha própria experiência pessoal como gestor público que tem participado de todas as reuniões da "Nova Agenda", desde 2011, mostra também a dificuldade de implementação de iniciativas integradoras no território. A dificuldade de internalização das decisões tomadas no âmbito das reuniões diplomáticas, a lentidão da máquina pública para implementar as decisões, a desarticulação entre as ações dos distintos ministérios, fazem com que o desempenho da "Nova Agenda" esteja ainda muito aquém da velocidade que seria adequada para contribuir no processo de integração.

A trajetória da "Nova Agenda" mostra de maneira muito clara o contraste entre a vontade política dos governos, o engajamento dos distintos atores no processo de discussão de políticas públicas para a fronteira e a efetiva capacidade da máquina pública de dar conta dos novos desafios colocados pela decisão de implementar políticas no território de fronteira. Nestes doze anos, foram muitas reuniões, muitas declarações, resoluções e deliberações. Mas a proporção de políticas, programas e ações ainda está muito aquém das necessidades das populações que vivem na fronteira.

O texto de Taks e Chabalgoity analisa as políticas de ordenamento territorial do Uruguai, implementadas a partir da constituição de um novo marco legal para o planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento territorial naquele país. A "Ley de Ordenamento Territorial y Desarrollo Sostenible", de 2011, cria um marco regulatório, estabelece os instrumentos, dá as diretrizes e constitui as estruturas voltadas para o desenvolvimento territorial no Uruguai. Esta lei determina as políticas que o Ministério de Vivienda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA) deve implementar, em articulação com outros ministérios, em todo o território nacional, fornecendo o marco legal para as políticas no território de fronteira.

O conhecimento dessa experiência é fundamental para nós, do lado de cá da fronteira, uma vez que se constitui em um exemplo de articulação interinstitucional e ação integrada no território. A partir desse marco legal, o Uruguai instituiu um "Comitê Nacional de Ordenamento Territorial", composto pelo MVOTMA, sete outros ministérios e o Congresso dos Intendentes, que representa os gestores locais, que coordena as ações das diferentes áreas de governo no território. Além disso, a lei estabelece um conjunto de diretrizes, normas e instrumentos que permitem uma ação articulada e coerente do Estado sobre o território.

Essa metodologia de ação territorial, implementada nos marcos da Lei de Ordenamento Territorial, contrasta com a situação de desarticulação das políticas territoriais no Brasil, onde diferentes estruturas de distintos âmbitos coexistem e atuam, na maior parte das vezes, sem uma maior articulação. Em nosso país, o Itamaraty coordena as ações da "Nova Agenda", o Ministério da Integração Nacional implementa a Política de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça, o Ministério do Planejamento coordena a política de desenvolvimento regional, tendo realizado uma Conferência Nacional sobre o tema com ampla participação popular, o Ministério da Justiça implementa uma estratégia de segurança pública (ENAFRON). Isso sem mencionar as ações setoriais e pontuais dos demais ministérios.

Cada uma dessas iniciativas pressupõe uma ação integrada sobre o território, mas, na prática, todas elas adotam uma dinâmica autocentrada que busca disputar o protagonismo com as demais. O resultado disso é uma enorme desarticulação da intervenção do Estado brasileiro na fronteira, que contrasta com uma proposta de construção de uma ação integrada por parte do governo uruguaio, como nos mostram Taks e Chabalgoity.

Os dois textos seguintes analisam uma das políticas mais estruturadas implementadas pelo governo brasileiro no território da fronteira. A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), implementada pelo Ministério da Justiça em parceria com as Forças Armadas, é um dos exemplos bem-sucedidos de construção de uma política focada no território, ainda que se ressinta do fato de ser ainda uma política setorial, focada exclusivamente no terreno da segurança, do

combate ao crime e da defesa da fronteira. Marlene Spaniol descreve o processo de construção da ENAFRON, que se caracterizou como a reestruturação das ações de segurança pública no território, a partir do crescimento da percepção das fronteiras como um espaço no qual um conjunto de ações criminosas, como o contrabando, o tráfico de armas e de drogas, tende a se concentrar. Frente a esse desafio, o governo federal do Brasil buscou implementar um conjunto de ações articuladas para ampliar a segurança na fronteira.

A autora faz uma descrição minuciosa da ENAFRON, seu marco legal, as estruturas geradas para sua implementação e as estratégias estabelecidas para enfrentar os desafios da segurança nas regiões de fronteira. Um destaque importante deve ser dado para a busca de uma integração com a ação dos demais níveis de governo na federação, os governos estaduais e municipais. Da mesma forma, caracteriza a ENAFRON a busca do envolvimento de organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas. A constituição dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) marca uma tentativa importante de articular a ação do governo federal com os demais atores sociais no território.

Outro avanço importante destacado pela autora ocorre a partir de 2011, com a busca de articular as ações de segurança na fronteira com as ações dos governos dos países vizinhos. Além dessa análise, a autora apresenta dados significativos em termos de estatísticas de criminalidade na região da fronteira, que demonstram a especificidade dos temas de segurança pública no território da fronteira.

O texto de Adriana Dorfmann também aborda a ENAFRON, ainda que em um registro relativamente diferente da abordagem anterior. Saímos agora do terreno de uma análise mais política e institucional para um olhar sobre as ações de segurança pública a partir de um olhar da geografia. A ENAFRON é analisada como a materialização no território de um conjunto de ações e políticas públicas de segurança na fronteira. E, nesse caso, a reflexão aponta a fronteira nos marcos da tensão existente entre proximidade e afastamento, entre integração e segurança. A fronteira, na ótica da segurança pública, transforma-se de um espaço de encontro em um espaço de controle e de contenção.

As ações da ENAFRON, que se direcionaram no sentido da melhoria do equipamento das forças de segurança, do fortalecimento das ações de inteligência, assim como da elaboração de estudos e de ações de pesquisa sobre o tema da segurança, sem dúvida contribuem em muito para qualificar a intervenção do Estado no território. A estratégia teve a virtude de buscar construir políticas a partir de um maior conhecimento e do estabelecimento de critérios objetivos com os quais se pode hierarquizar e ordenar os esforços dos órgãos de segurança no território. E, como destacamos acima, é importante ressaltar o esforço de articulação das iniciativas de

segurança com as instituições congêneres dos países vizinhos, resultando em ações conjuntas que potencializaram a capacidade resolutiva das ações implementadas.

Por outro lado, ao avaliarmos a implementação da ENAFRON, e o texto de Dorfmann mostra isso claramente, novamente podemos verificar a sua ausência de articulação com as demais iniciativas do governo brasileiro no território. Como se a segurança pudesse ser separada do processo econômico e das políticas sociais. Além disso, e talvez este seja o mais importante elemento sinalizado pelo texto, a abordagem do tema da fronteira do ponto de vista das políticas de segurança tem uma decorrência de enfocar a fronteira desde um ponto de vista relativamente hostil, como um problema a ser enfrentado. A fronteira, neste caso, não é um espaço de integração, mas um espaço de ameaça e, nas palavras da autora, se produz "a representação da fronteira como lugar do crime, da migração internacional como ameaça, do contato como nocivo". Essa abordagem tende a levar a um relativo "fechamento" da fronteira, que passa a ser vista não como um espaço que deve ser cada vez mais permeável, mas sim como um espaço a ser vigiado, onde o trânsito deve ser cada vez mais contido e controlado.

A última parte do livro projeta sua atenção para a dimensão cultural da integração. Os três textos abordam, sob distintos enfoques, a riqueza e a complexidade do processo cultural na fronteira. O território, neste caso, não é apenas a sua dimensão política, social e econômica, mas também um universo de construção de significados e símbolos, que se articulam em um complexo muito característico, em que o encontro de culturas distintas gera uma fusão muito particular, que é diferente da soma dos elementos dos dois lados.

No primeiro texto, Ulisses Corrêa Duarte aborda o tema do carnaval de Uruguaiana, um evento cultural que ganhou uma importância que transcendeu em muito a sua dimensão local, ganhando visibilidade nacional e internacional. A partir de uma abordagem antropológica, Duarte analisa o fenômeno do surgimento e consolidação de toda uma cena carnavalesca naquela cidade da fronteira do Brasil com a Argentina que tem características muito peculiares e que, à primeira vista, parece deslocada no contexto de um território marcado pela cultura tradicional gauchesca.

O autor conta esta história a partir da narrativa de dois de seus personagens importantes, cujas trajetórias permitem identificar o processo de consolidação de uma cultura carnavalesca que incide sobre um território que transcende as fronteiras nacionais, repercutindo em cidades uruguaias e argentinas. O carnaval, neste caso, possibilita uma reflexão sobre "translocalidade, hibridação, traduções e encontros interculturais", onde a fronteira aparece como o espaço de encontro entre diferentes matrizes culturais. O autor mostra como Uruguaiana estrutura uma rede de eventos e instituições com base nesse circuito carnavalesco.

Essa abordagem sobre a presença do carnaval e sua disseminação na fronteira como elemento distintivo na cultura do território, no entanto, não abrange um aspecto que poderia enriquecer a sua reflexão. O autor não discute um ponto que mereceria ser objeto de análise, que é o significado da consolidação e sucesso de um evento característico de nossa herança cultural afro-brasileira em uma região na qual a presença demográfica desta população é relativamente limitada. Refletir sobre a presença e o sucesso popular do carnaval numa região onde, teoricamente, a cultura tradicionalista e gauchesca predomina, poderia agregar elementos muito importantes para entender a complexidade cultural da região.

No segundo texto, Almeida relata a experiência de criação do Calendário Cultural, uma fusão particular de iniciativas da sociedade civil (os ativistas culturais da região), dos governos nacionais, a partir da ação conjunta dos seus ministérios, e dos governos locais e estadual do Rio Grande do Sul. Essa construção conjunta expressou uma convergência de perspectivas de atuação na fronteira de distintas esferas do poder público e da sociedade civil da região, que resultou na formulação de uma política pública na esfera cultural.

Almeida mostra como, a partir de ações decorrentes da assinatura de um protocolo entre o Ministério da Cultura do Brasil (MINC) e o Ministério da Educação e Cultura do Uruguai (MEC), durante o encontro entre os presidentes Pepe Mujica e Dilma Rousseff, em maio de 2011, um conjunto de iniciativas na área cultural de outras esferas de governo e de ativistas culturais da região passou a ser debatido e terminou por se constituir como um esboço de política pública. O Calendário Cultural é um conjunto de eventos promovidos por prefeituras brasileiras e intendências uruguaias, em cidades dos dois lados da fronteira, que tem por objetivo fomentar o turismo na região.

O processo do qual faz parte a construção do Calendário Cultural resulta, portanto, de três vertentes. De um lado, governos nacionais que estabelecem um acordo de cooperação. Esse acordo poderia, como tantos outros, ficar apenas no papel e não ter resultados efetivos. No entanto, a presença de um movimento social consolidado na região em torno dos temas culturais, o "Movimento Fronteras Culturales", teve um importante papel para dar materialidade às intenções de ação conjunta dos dois governos.

Além disso, a participação de outros atores do território, notadamente as prefeituras e intendências, e de uma instância subnacional, o governo estadual, que também está engajado no fortalecimento de ações culturais na fronteira, permitiram que as intenções genéricas dos governos nacionais fossem materializadas em ações concretas no território. Foi dessa ação de baixo para cima que se rompeu a inércia potencial de acordos firmados no papel.

Por outro lado, mais uma vez, a experiência no território revela, também, a desarticulação de múltiplas instâncias de governo atuando pelo território. O debate relativo às ações culturais na fronteira tem interfaces com pelo menos cinco diferentes instâncias de implementação de políticas públicas no território: 1) os dois ministérios da cultura; 2) o âmbito de debate da "Nova Agenda", onde os ministérios de relações exteriores também pautam o tema da cultura; 3) as universidades dos dois países, que atuam e promovem debates na região; 4) os movimentos culturais, que demandam iniciativas de seus governos; e 5) o Comitê de Prefeitos e Intendentes, em que a Frente Nacional de Prefeitos e as associações de municípios do lado brasileiro interagem com o Congresso de Intendentes do Uruguai. Articular em uma perspectiva comum todos esses âmbitos é o grande desafio que se coloca para as ações culturais no território.

O último texto do livro trata de um tema que, aparentemente, tem muito mais a ver com a biologia e a ecologia do que com a integração. No entanto, quando Caetano Sordi analisa as repercussões locais da presença dos javalis na região da fronteira, ele não trata de um tema relacionado apenas com o controle de uma espécie exótica, cuja presença vem se expandindo na região. Na verdade, estamos tratando dos impactos ambientais da ação humana sobre o território, assim como das repercussões simbólicas sobre o imaginário da população, no que diz respeito ao papel do Estado e às políticas públicas sobre o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental.

A presença histórica da colonização ocidental na região trouxe algumas espécies que se integraram à cultura e ao ambiente local. Ovinos, equinos e bovinos são a base da economia local, e sua adaptação ao ambiente os torna, inclusive, elemento de preservação do equilíbrio do bioma pampa. A pecuária tradicional, hoje, se adapta à preservação dos campos nativos, contrastando com novas ameaças, como a monocultura da soja e a plantação extensiva de árvores para a indústria papeleira. Projetos como a "Alianza del Pastizal" vêm construindo toda uma abordagem relacionada com a sustentabilidade da pecuária como um elemento importante para um desenvolvimento sustentável.

Já espécies invasoras, como o javali ou o capim Annoni, representam ameaças ambientais, mas, também, conforme destaca Sordi, revelam um conjunto de construções simbólicas que dizem respeito tanto ao imaginário relacionado com a sua situação socioeconômica como à visão dos atores locais em relação ao papel do Estado. A discussão sobre a ameaça dos javalis implica, de um lado, um elemento central do discurso dos atores da região sobre os seus problemas econômicos. Os javalis ameaçam a ovinocultura, o que se soma à decadência econômica desse setor,

consolidando uma narrativa sobre a situação de estagnação e empobrecimento. Por outro lado, a ameaça dos javalis implica demandar das autoridades ações concretas, o que se constitui, também, em uma narrativa acerca do abandono da região e da ineficiência das políticas públicas.

Este debate, portanto, se situa em uma interface entre o meio ambiente e as políticas públicas, e problematiza diretamente o significado da ação das estruturas estatais na região. Os conflitos, as controvérsias e os desafios trazidos pela presença do javali selvagem na região representam, ainda, um microcosmo da visão dos atores sociais no território sobre sua relação com o Estado e as políticas públicas. Ao fim e ao cabo, o tema da presença dos javalis aponta o quanto as questões ambientais se relacionam de maneira muito direta com os modos de vida e de produção da região, sendo, portanto, também parte importante das características ecológicas e culturais da região da fronteira.

Esse conjunto de reflexões se constitui em um material bastante rico para o debate sobre a integração. O debate desses temas, assim como a continuidade de realização de seminários e projetos de investigação conjunta entre nossas universidades e suas parceiras no Uruguai e demais países da região, cumpre um papel fundamental no sentido de contribuir para aprofundar o processo de integração.

PARTE I

CONCEITOS E NÍVEIS DE ANÁLISE

CAPÍTULO 1

DESDE AMÉRICA LATINA HACIA SUDAMÉRICA

FELIPE AROCENA

INTRODUCCIÓN

La primera parte de este trabajo analiza la idea de América Latina y el proceso de mestizaje como una de sus principales señas de identidad. Se cuestionan ambos conceptos por considerar que representan un proyecto excluyente de buena parte de la población que vive en este territorio, excluyente de indígenas, afrodescendientes y de muchos inmigrantes no latinos. En la segunda mitad se propone utilizar la denominación de América del Sur en vez de América Latina; nos inclinamos por emplear Sudamérica porque es mucho más incluyente y porque su integración es ahora plausible mientras que la vieja utopía de la integración latinoamericana está cada vez más lejana y caduca.

AMÉRICA LATINA: MESTIZAJE E IDENTIDAD

El periodista chileno Sergio Marras le preguntó hace unos años atrás a Jorge Amado, ese gran escritor bahiano, si se podía afirmar que Brasil era un país latino. Su respuesta vino a través de una experiencia personal que él había vivido en la década de 1930. Contó que cuando en 1935 las tropas de Mussolini invadieron Abisinia en África el hecho tuvo gran impacto en Bahía. Entonces un grupo de bahianos simpatizantes del Duce se juntó en la Plaza de la Catedral y un mulato de pelo crespo profascista gritaba: "Nosotros que somos latinos, debemos cerrar filas tras los soldados italianos, nuestros hermanos de raza. Brasileros, entre los latinos debemos ser los mejores". Unas minutos después se subió a la tribuna otro grupo, éste antifascista, y uno de sus representantes vociferaba: "Nosotros, brasileros, que somos entre los africanos los mejores, debemos darle un apoyo total a Abisinia, que está amenazada por un dictador caricaturesco, el insípido Mussolini". Los bahianos, sintetizó Amado,

> se dividieron entre los que apoyaban a los latinos de Mussolini y los que apoyaban a los negros de Abisinia de Haile Selassie [ ] Todo Brasil se resume en una palabra: mixtura. Somos producto de la mixtura; todo se mezcla en Brasil, las sangres, las razas, las costumbres, las religiones, los dioses. Todos nosotros somos gentes de candomblé, de las religiones populares fetichistas de origen africano y al mismo tiempo, todos somos católicos (MARRAS, 1992, p. 153).

Jorge Amado era Jorge Amado. Otro brasileño, de Recife, Gilberto Freyre, uno de los grandes sociólogos de este país, de Latinoamérica y del mundo, contemporáneo de Amado, fue más allá y se puede decir que fue el verdadero ideólogo de la potencialidad del mestizaje brasileño. En su primer libro, *Casa Grande y Senzala*, que nació clásico apenas se publicó en 1933, escribió:

> No es que en el brasileño subsistan, como en el anglo-americano, dos mitades enemigas: la blanca y la negra; el ex señor y el esclavo. De ningún modo. Somos dos mitades confraternizantes que se vienen mutuamente enriqueciendo de valores y experiencias diversas, cuando nos completemos en un todo no será con el sacrificio de un elemento al otro. [Hay] grandes posibilidades de desarrollo en la cultura del mestizo: pero llegando al punto de que ninguna mitad de su personalidad busque suprimir a la otra (FREYRE, 1989, p. 335).

Freyre inventó así la idea de la democracia racial brasileña y enterró las teorías previas que sostenían que un país con una población de descendientes de esclavos tan numerosa estaba destinado al fracaso completo.

En el otro lado de la región, en el costado hispano, en esa misma época se gestaba una teoría totalmente convergente: la idea de la "raza cósmica" que en 1925 desarrolló el mexicano José Vasconcelos en su libro *Raza Cósmica. Misión de la raza iberoamericana*. Allí escribió:

> Los llamados latinos, tal vez porque desde un principio no son propiamente tales latinos, sino un conglomerado de tipos y razas, persisten en no tomar muy en cuenta el factor étnico para sus relaciones sexuales. Sean cuales fueren las opiniones que a este respecto se emitan, y aun la repugnancia que el prejuicio nos causa, lo cierto es que se ha producido y se sigue consumando la mezcla de sangres. Y es en esta fusión de estirpes donde debemos buscar el rasgo fundamental de la idiosincrasia iberoamericana Las potencialidades remotas y próximas de la raza mixta que habita el continente iberoamericano y el destino que la lleva a convertirse en la primera raza síntesis del globo, mezcla de indígena, blanco, negro, mongoloide [ ] ¿Qué importa que el materialismo spenceriano nos

> tuviese condenados, si hoy resulta que podemos juzgarnos como una especie de reserva de la Humanidad, como una promesa de un futuro que sobrepujará a todo tiempo anterior? (VASCONCELOS, 1925, p. 21).

Nacía con estas reflexiones uno de los principales rasgos de identidad latinoamericana: su mestizaje y armonía racial.

Que yo recuerde Gilberto Freyre no menciona a José Vasconcelos, quien escribió su libro ocho años antes que *Casa grande*, y cuyas principales ideas sintonizaban completamente y fueron removedoras en relación a las teorías evolucionistas y darwinistas que predominaban hasta entrado el siglo XX. Una prueba más del desconocimiento y la ausencia de comunicación que hubo entre la América hispana y la portuguesa.

Sabemos hoy que esa promesa de un futuro mejor a todo lo anterior que idealizó Vasconcelos no fue lo que se materializó en América Latina a medida que avanzó el siglo XX, pero estamos en el siglo XXI y la última década fue sorprendente por varias razones ¿Será ahora sí el momento histórico de América Latina? No nos apuremos, en breve, me referiré a esta interrogante.

Antes quisiera discutir más en profundidad y desde el presente esta idea del mestizaje que tiene larga data en América Latina y ha sido la marca registrada y uno de los principales símbolos de la identidad y la cultura latinoamericana modernas.

No obstante el atractivo que tiene esta idea de mezcla, de mestizaje, de miscigenación, de hibridación, o de transculturación al decir del uruguayo Angel Rama, e inclusive reconociendo su potencial democrático y creativo, en los países mestizos latinoamericanos las poblaciones indígenas, afro y en muchos casos inmigrantes, sufrieron discriminación, segregación y violación sistemática de sus derechos, por pertenecer a estos grupos étnicos. Es cierto que es muy seductor hablar del mestizaje para referirse a la capacidad integradora de las sociedades latinoamericanas, pero a la hora de discriminar, se olvida el mestizaje y el mestizo pasa a ser indio, el mulato negro y el inmigrante asiático, por ejemplo, mongoloide.

Es así que durante el siglo XX, el mestizaje funcionó simultáneamente con la idea de América Latina en la formación de las identidades nacionales. No obstante, el mestizaje siempre fue un espejismo, pues la mezcla de sangre no fue de la mano de una mezcla de cosmologías (o epistemologías). Los "Latinos" de América... nunca defendieron sus orígenes indígenas o, en el caso de los mulatos, africanos (MIGNOLO, 2007, p. 156).

Resultó reconfortante para los latinoamericanos comparar la rígida segregación de la América sajona en la que negros y blancos debían caminar por veredas opuestas, subirse a transportes públicos diferentes y en donde los descendientes de esclavos, los indios y los blancos eran como el agua y el aceite, nunca se mezclaban.

Las figuras del cholo andino, del mulato brasileño, del mestizo mexicano y la ausencia de leyes que establecieran el racismo formal como las de Jim Crow onos indicaban a los latinoamericanos que efectivamente el racismo era una cosa de los sajones, no de los latinos. Pero este espejismo, que complica aún más las cosas porque tiene realidad empírica concreta, permitió que se desarrollaran en América Latina Estados naciones sin indígenas en donde los indígenas eran mayoría; Estados naciones sin afrodescendientes en donde éstos son mayoría o minorías significativas.

Dicho en una cáscara de nuez: la retórica del mestizaje en América Latina fue una de las principales vías para mantener el racismo contra indios y negros. Justamente luego de la conmemoración de los quinientos años de la colonización, a partir de 1992, comienza una dura crítica al mestizaje y un giro intercultural y multicultural hacia la defensa de los derechos comunitarios e identidades étnicas como nunca antes en la historia de estos cinco siglos. El movimiento indígena latinoamericano y el movimiento afro, con sus variantes nacionales, sus contradicciones internas, sus errores y aciertos han logrado transformar las identidades nacionales y ser reconocidos en su especificidad cultural y en sus derechos. Esto significa nada más ni nada menos que se reconozca el derecho a su lenguaje, a sus costumbres, a su cosmovisión, a la propiedad de sus tierras comunitarias y ancestrales, y a aumentar los niveles de participación política. Todo esto nos lleva a reconocer que la latinidad, que la identidad latina de América, sea la que fuere, no los representa ni representó de la mejor manera. Los cambios de toda esta movilización están a la vista.

Por ejemplo, la constitución de 1994 boliviana en su artículo 1 define a Bolivia como "libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural". Y la constitución de 2009 en su artículo 3 establece que:

> La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afro bolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano (BOLIVIA, 2009, art. 3).

Y en su artículo 5 que:

> Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco. II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales

> deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano (BOLÍVIA, 2009, art. 5).

La constitución de Perú del año 1994 establece en su artículo 2 que "el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación".

En la Constitución de 1988 brasileña se lee en el artículo 215.1 que el

> Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afro-brasileñas y los otros grupos participantes en el proceso de civilización nacional (BRASIL, 1988, art. 215.1).

Y en su artículo 242.1 "La enseñanza de la historia de Brasil tendrá en cuenta las contribuciones de las diferentes culturas y etnias a la formación del pueblo brasileño".

En Colombia luego de un largo proceso,

> las organizaciones indígenas apoyadas por diversos estamentos de la sociedad y por el mismo Estado, propiciaron un proceso de reafirmación cultural y conciencia de su identidad que culminó con el reconocimiento del país como pluriétnico y multilingüe en la nueva carta Constitucional de 1991, la cual tiene cerca de 30 artículos referidos a los grupos étnicos y a sus diversas y particulares culturas (DANE, 2007).

Por ejemplo en el artículo 7 de la carta Constitucional de 1991 se afirma que "El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana"; en el artículo 10 que

> [...] las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias, será bilingüe (DANE, 2007).

Y en el artículo 13 que "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados". El Uruguay, aunque más tardíamente, no ha sido ajeno a este movimiento, y ello se evidencia en cuatro leyes promulgadas en los últimos seis años: la Ley 17.817 de 2004 Lucha contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia menciona explícitamente la condena de la discriminación basada en "la raza, color de piel, religión,

origen nacional o étnico" (artículo 2); la ley 18.059 aprobada en 2006 Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial establece en su artículo 2 que el Estado reconoce y valora "la contribución de la población afrodescendiente a la construcción nacional, y de su aporte a la conformación de la identidad cultural de la República Oriental del Uruguay"; la Ley de Inmigración 18.250 de 2008 afirma que: "El Estado respetará la identidad cultural de los inmigrantes y sus familias y fomentará a que mantengan vínculos con su país de origen" (artículo 14); y en 2009 se aprobó también el Proyecto de Ley denominado Día de la Resistencia de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena, en la que se promueve "El reconocimiento del aporte y la presencia indígena en el proceso de nuestra conformación nacional".

Todos estos ejemplos mencionados, y se podrían recordar situaciones similares en casi todos los países latinoamericanos, representan una rectificación del rumbo. Responden a una ampliación de las identidades nacionales que históricamente se negaron sistemáticamente a incluir las poblaciones indígenas y afrodescendientes, protegiendo los Estados para que quedaran en las manos de las elites criollas europeizadas, blancas y latinas.

Pero tal vez el proceso más profundo que impulsa la construcción de democracias multiculturales es el cambio en la conciencia de los grupos etnoculturales que no fueron históricamente considerados parte de los Estados nacionales, que ahora están convencidos de sus derechos y demandan reconocimiento a sus identidades culturales, que va de la mano con la redistribución económica y la representación política, según sea el contexto particular de cada grupo y cada país.

En la América Latina y mestiza hasta hace muy pocos años en Bolivia no se reconocían los indígenas ni sus propias lenguas; el Estado reconocía mestizos pero no indígenas con su identidad cultural y a la madre de Evo Morales no se le permitía entrar a la plaza mayor de La Paz por ser indígena. En la América Latina y mestiza el primer presidente indígena fue Evo Morales, y esto fue... ¡en 2005! En la América Latina y mestiza, Joaquim Benedito Barbosa Gomes fue el primer negro en la historia de Brasil en integrar la Suprema Corte de Justicia, y esto ocurrió... ¡en 2003! Antes de que fuera designado por el Presidente Lula, Barbosa Gomes respondió a un periodista que le interrogaba acerca de sus posibilidades para alcanzar ese puesto: "Nunca lo lograré, para los negros eso es imposible", dijo Barbosa.

Hay que sincerarse: el proyecto de América Latina fue excluyente. Lo fue por varias razones. En primer lugar porque la idea de América Latina fue inventada por los franceses cuando México tuvo un emperador de nombre Maximiliano de Austria, representante de Napoleón III, que entre 1864 y 1867 buscó expandir la influencia francesa en esta región del mundo dominada por los ibéricos. Como españoles y portugueses eran tan latinos como los franceses el término podría ser un buen denominador común. Y para las elites criollas ser consideradas iguales a

los franceses fue música para sus oídos: ¡qué mejor halago para ellas que veían en Francia el epicentro de la cultura occidental que poder ser parte de París! El término América Latina comienza pues para excluir a la América Hispana y contraponerse a la América Sajona. En segundo lugar los indígenas y los descendientes de esclavos no tenían nada de latinos, pero la estrategia para integrarlos, al mismo tiempo que se los excluía, algo absolutamente genial, fue el mestizaje.

AMÉRICA DEL SUR INCLUYENTE Y PLAUSIBLE

Por estas y por otras razones, muchos consideramos que la denominación América Latina debe ser revisada profundamente. Carlos Fuentes, el talentoso novelista mexicano propuso para sustituirla un nombre muy bueno e inteligente, pero impronunciable: *Indo-afro-íbero-América*. Él sabía que es inviable porque ¿quién puede usar todas esas palabras para referirse a un lugar en el mundo? Algunos representantes del movimiento indígena proponen *Abya Yala*, denominación que pertenece a los indígenas Cuna de Panamá y hace referencia a la "madre tierra". Ciertas comunidades afro de Ecuador y Colombia se refieren a la "*gran co-marca*" y enfatizan la necesidad de cooperación. Algunos especialistas se inclinan por usar *Iberoamérica*, como el historiador Richard Morse; en un momento de comienzos del siglo XX se propuso el término *Indoamérica*, como la llamaban Mariátegui y Haya de la Torre; otros como el filósofo argentino Horacio Cerutti, prefieren hacer honor a Martí y hablar de *Nuestra América*. Y muchos, seguramente la mayoría, siguen sintiéndose cómodos con la denominación ya tradicional de *América Latina* (ANTOLINEZ CAMARGO, 2011).

Por supuesto que detrás de todas estas diferentes maneras de nombrarnos y darnos un nombre persiste la pregunta por la identidad, la interrogante por responder quiénes somos, o por contestar uno de los temas que nos convoca en este seminario: ¿qué es ser ciudadano sudamericano?

Justamente en relación a esta última pregunta hay incluso una propuesta de utilizar Sudamérica o Suramérica considerando que América del Sur empieza al sur del Río Bravo (RECONDO, 2003, p. 24). Esta denominación:

> 1) permite incluir en su denominación a los distintos integrantes de nuestro espectro (los pueblos indígenas, afroamericanos, criollos, inmigrantes europeos, asiáticos y otros); y 2) toma en cuenta nuestras diferentes raíces: indoamericanas, iberoamericanas; latinoamericanas, afroamericanas e inmigratorias, sin apelar a ellas sectorialmente (RECONDO, 2003, p. 25).

Me inclino también por esta denominación, en parte por estos argumentos, pero también por otras razones que pueden resultar tan polémicas como lo que hemos analizado hasta aquí.

Tengo la impresión que la brecha entre América del Sur por un lado y México y Centroamérica por el otro, se ha ensanchado demasiado en los últimos tiempos. Tal vez llegó la hora de cambiar la utopía de la integración de América Latina por la de la integración del continente de América del Sur. Es que México está... tan cerca de Estados Unidos (y tan lejos de dios) e integrado a través del NAFTA y de los 25 millones de mexicanos y sus descendientes que viven allí, como también lo están los países de Centroamérica a través del CAFTA y sus propias diásporas.

ENTRE NUBARRONES LA CRUZ DEL SUR

Los últimos diez años fueron muy beneficiosos en prácticamente todos los países latinoamericanos y se ha conjeturado que estamos en el momento histórico de la región. La democracia política es absolutamente predominante, se han acabado las dictaduras, las economías crecieron a ritmos desconocidos, la pobreza disminuye año a año, la desigualdad se atenúa, no hay más guerrillas salvo en Colombia, los indígenas y los afrodescendientes construyeron suficiente poder como para obtener el reconocimiento de sus derechos avasallados, las mujeres continúan avanzando en su arduo camino hacia la igualdad de derechos. Hay dos trabajos que muestran elocuentemente este contexto favorable.

Uno es el *Informe de Desarrollo Humano 2013* elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este reporte se titula *El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso* y afirma que los países en "América Latina han reanudado sus recorridos ascendentes en desarrollo humano y crecimiento" (PNUD, 2013, p. 22) y que

> desde el año 2000, en América Latina, a diferencia de las tendencias mundiales generales, se ha reducido la desigualdad en el nivel de ingresos, aunque su distribución sigue siendo la más dispar de todas las regiones (PNUD, 2013, p.14).

En una de las medidas que se utilizan cada vez más frecuentemente para medir la percepción subjetiva de la calidad de vida ("la satisfacción general con la vida"), América Latina es la región con el promedio más alto de 6,5 mientras que el promedio mundial es de 5,3 y el mayor puntaje lo tiene Dinamarca con 7,8 (en una escala de 1 a 10).

Otro libro reciente, *Nuestra hora: los latinoamericanos en el siglo XXI*, de Raúl Rivera, también plantea el buen escenario de la región y la necesidad de abandonar el prejuicio y la "sensación de insignificancia de que la historia no pasa por acá, de que somos una región irrelevante" (RIVERA, entrevista en *El País*, 12 de junio 2011) y nos sorprende relativizando prejuicios generalizados sobre Latinoamérica. No es una región tan pobre, porque la economía latinoamericana en su conjunto es la cuarta de planeta, y el 60% de la población es de clase media; no es tan violenta ya que en el siglo veinte son dictadores como Hitler, Mao, Stalin o PolPot los que cargan con millones de muertes tras sus espaldas; y las muertes actuales ocasionadas por el narcotráfico deben ser compartidas con quien domina el negocio de la droga que son los propios estadounidenses. Sostiene su autor, en suma, que América Latina "es la región más rica de las emergentes y estamos en una posición maravillosa para aprender de los errores de los países industriales y desarrollar nuestro propio modelo..." (RIVERA, entrevista en *El País*, 12 de junio 2011).

¿Será éste el momento histórico de América Latina? ¿Veremos en las próximas décadas una Latinoamérica que profundizará sus sorprendentes logros recientes y continuará corrigiendo sus debilidades estructurales? ¿Podrán los países latinoamericanos insertarse mejor en la globalización, integrarse más entre sí, capitalizar sus diferencias culturales internas entre inmigrantes, indígenas, afros, mestizos y blancos? ¿Se mantendrá la situación presente, inédita en la historia, de que todos los países menos Cuba son democracias electorales? ¿Existe la posibilidad de que se retroceda a una nueva oleada de quiebres institucionales, golpes de estado, movimientos guerrilleros? ¿Saldrá la región de la histórica dependencia económica de producir *commodities* y evitará los ciclos económicos de crisis y bonanzas determinados por los precios internacionales? ¿Será capaz de incorporar más valor agregado y tecnología a sus productos, tal vez la mayor barrera para lograr crecimientos económicos de largo plazo? ¿Podrán los países sudamericanos acercarse al equilibrio ecológico y utilizar de manera sustentable la mayor reserva de agua potable del mundo, la mayor área verde de la humanidad en el Amazonas y una de las áreas más extensas productoras de alimentos en el Cono Sur? ¿Se domarán las bestias de las selvas urbanas en las megalópolis al borde del colapso como Ciudad de México, San Pablo, Bogotá, Buenos Aires, Río de Janeiro, o Caracas? Muchas preguntas para las que no hay respuestas sencillas ni rápidas. No obstante, hay algunas tendencias que parecen irreversibles y definen un contexto inédito en la historia de la región.

Un primer gran cambio que queremos destacar refiere a la relación de Brasil con los países hispanos. Históricamente se levantó una barrera cultural entre Hispanoamérica y Brasil. Mencioné hace un rato que Freyre y Vasconcelos no se leyeron aunque confluían en sus ideas. Diferencias idiomáticas y culturales, rivalidades imperiales y disputas de poder, y atrasos relativos de Brasil respecto de México y Argentina, marcaron el

desencuentro entre el país mayor de América Latina y el resto. Los hispanoamericanos poco conocían de la historia y la cultura brasileñas y los brasileños casi nada sabían de sus países vecinos. ¿Con cuántos países de América del Sur tiene fronteras Brasil? La mayoría de los brasileños seguramente tienen claro que Brasil tiene fronteras terrestres con Venezuela, Colombia, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Guyana, Surinam y Guyana Francesa; visto de la otra manera, apenas no tiene bordes con Chile y Ecuador en América del Sur. ¿Cómo iba ser viable una estrategia de integración latinoamericana, utopía que ya nace con la fragmentación de la revolución independentista, si Brasil continuaba siendo un imperio hasta el final del siglo XIX y la América española no se conectaba con la portuguesa? La distancia entre ambas regiones se acortó significativamente en el siglo XXI por muchas razones, entre las que se destacan: i) el gran salto cualitativo del propio Brasil en todos los niveles: democrático, económico, social y cultural; ii) una estrategia explícita de las elites brasileñas de conectarse con sus vecinos más cercanos de América del Sur (antes que con México y América Central); iii) el desarrollo de las tecnologías de comunicación y la influencia recíproca a través de la literatura, música, el cine, y la televisión; iv) la implementación de una política de becas desde el Estado brasileño hacia las elites hispanoamericanas para realizar estudios de posgrado durante varios años en sus principales universidades con la consecuente inmersión en la historia y la cultura del país. Este nuevo escenario tiende a que la profundización de la integración entre los países de América del Sur sea hoy mucho más plausible y cercana que en cualquier otro momento de la historia. Ello será muy significativo para que el continente mejore su inserción en el mundo globalizado, muy balizado por bloques regionales como la Unión Europea, el NAFTA, y las zonas de influencia de China e India en Asia. Hoy la UNASUR (Unión de Naciones del Sur), o equivalente, es un proyecto al alcance de la mano, mientras que la vieja utopía de la integración latinoamericana es aún irrealizable porque México y América Central están demasiado cerca de los Estados Unidos (y demasiado lejos de dios y de Brasil).

En segundo lugar la democratización política de América del Sur parece cada vez más sólida. Es la primera vez en la historia en que todos los países sudamericanos son democracias políticas, con más o menos profundidad, pero todos con sistemas democráticos funcionando. Esto equipara a la región apenas con otras dos en el mundo: Europa y América del Norte. Para mantener este logro extraordinario los países latinoamericanos han firmado un acuerdo que obliga al resto de los países a presionar en los casos de quiebre institucional para que se restablezca la democracia. Este pacto ha operado en la práctica haciendo retroceder golpes de estado en Venezuela, Paraguay y Ecuador y evitando una crisis peor en Honduras. El aprendizaje del valor de la democracia es un nuevo capital de los países latinoamericanos cuyas poblaciones sufrieron dictaduras tremendas que no desean repetir. Este protocolo

democrático fue ratificado en 2010 por los presidentes de los países de la UNASUR y entre algunas de las medidas acordadas contra un Estado en el que se quiebre el régimen constitucional están el congelamiento del intercambio económico, aislamiento de vuelos, cierre de fronteras, interrupción del envío de energía, y el no reconocimiento del gobierno ilegítimo. Los costos para nuevos dictadores son ahora demasiado altos porque se convierten ipso facto en parias internacionales.

En tercer lugar hay un nuevo modelo de desarrollo que predomina en la región luego de la crisis del modelo neoliberal sustentado por el consenso de Washington. Después de la crisis del año 2001 de Argentina (el alumno más disciplinado de un modelo económico y social cimentado en que la riqueza debe acumularse primero entre los más ricos para que se derrame luego por goteo sobre el resto de la sociedad, en un mercado desregulado, y con un Estado mínimo y prescindente) surgieron en la región un conjunto de gobiernos de centro izquierda que apostaron a un modelo de desarrollo económico con equidad. Las fuertes políticas sociales de redistribución de la riqueza permitieron que casi todos los países crecieran económicamente y los ricos no se hicieran más ricos mientras los pobres se volvían más pobres; todos los índices Gini de la región mejoraron y en particular avanzó en Brasil. Se equivocan por lo tanto quienes continúan creyendo que en la región predomina el neoliberalismo y que en América Latina todo se subordina al mercado o al más fuerte.

Así como en este modelo la redistribución de la riqueza no puede dejarse librada al mercado, tampoco la naturaleza puede desprotegerse de las ambiciones de lucro. Hay una conciencia creciente en América del Sur de que la explotación de los recursos naturales tiene límites. Ya no es tan sencillo como antes lo fue para las multinacionales y las grandes empresas locales (mineras, plantas de celulosa, industrias químicas, agricultoras, petroleras) exprimir los recursos, provocar desastres ecológicos, avasallar los territorios indígenas, y burlar los impuestos, por negligencia o genuflexión de las elites nacionales. La coyuntura planetaria sitúa el continente sudamericano en una posición de la que depende el resto del mundo. Una de las llaves con la que se abrirá o cerrará la viabilidad de las generaciones futuras está en la selva amazónica como pulmón del mundo, está en el Acuífero Guaraní como reserva de agua dulce (el bien más preciado en el futuro cercano, incluso más que los hidrocarburos), y en las llanuras del Cono Sur como uno de los territorios que se convertirá en la despensa de alimentos para la población mundial que continua creciendo.

En resumen, democracia política con expansión de derechos a poblaciones postergadas históricamente, crecimiento económico sostenido, redistribución de la riqueza con fuertes políticas sociales y estrictos controles del equilibrio medioambiental, cuatro pilares que han cambiado estructuralmente a América Latina. Podrán en el futuro cercano ocurrir nuevas crisis en Latinoamérica, es más, seguramente acontecerán porque ninguna región del mundo está inmune. Los desafíos y las

amenazas son enormes porque la violencia crece con el narcotráfico y por la incapacidad del Estado de ofrecer seguridad en las gigantes urbes urbanas; porque aún las economías regionales dependen demasiado de las materias primas; porque todavía hay secuelas de los viejos vicios populistas en varios países; porque los indígenas y los negros siguen siendo los últimos en la escala social; porque el machismo y la violencia contra la mujer siguen siendo endémicos; porque la desigualdad sigue siendo escandalosa. Estos y muchos otros problemas gravísimos son tormentas violentas en el horizonte cercano y huelen mal, realmente muy mal.

A pesar de las carencias tremendas, las nuevas coordenadas por las que navegan los países latinoamericanos más exitosos de la última década parecen claras y entre tantos nubarrones brilla la Cruz del Sur. Estas coordenadas pueden sintetizarse así: políticas (democracia innegociable), económicas (mantener orden macroeconómico, redistribución con políticas sociales e incorporación de valor agregado), sociales (reducción de la pobreza e inclusión), culturales (reconocimiento de derechos de poblaciones discriminadas históricamente), ecológicas (mantener el derecho de las generaciones futuras a un medio ambiente sustentable), y todo ello en el marco de la profundización de la integración regional con bastante más énfasis en América del Sur.

CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar quisiera simplemente subrayar las dos principales ideas que intenté transmitir con estas palabras. En primer lugar ser conscientes que la denominación de América Latina tiene sus problemas: porque fue una estrategia francesa y de las elites criollas europeizadas, porque fue excluyente de grupos poblacionales fundamentales, y porque la identidad mestiza a ella asociada también es una realidad a medias, con sus virtudes y con sus debilidades. En segundo lugar llamar la atención a la cada vez más lejana integración latinoamericana y la cada vez más cercana integración sudamericana. La utopía de la integración de América Latina está al alcance de la mano, pero en América del Sur.

CAPÍTULO 2

O GLOBAL, O NACIONAL E O REGIONAL: APONTAMENTOS DE UM LONGO DEBATE

FELIPE JOSÉ COMUNELLO

INTRODUÇÃO

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, a inserção internacional do Brasil por meio do Mercosul tem sido um tema de reflexão conduzido ao longo de diferentes pesquisas nos últimos anos, dentre as quais o projeto mais recente é "Cooperação e desenvolvimento na área de fronteira entre Brasil e Uruguai". Trata-se de um projeto coordenado pela professora Maria Izabel Mallmann que envolve uma bolsa de pós-doutorado concedida pela Capes e a FAPERGS. Esse projeto, por sua vez, foi formulado de forma articulada com outro, intitulado "Impacto da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço sobre as relações fronteiriças entre Brasil e Uruguai", aprovado no Programa Capes-Udelar e ainda em vigência.

Nesse contexto, em 2014, houve a oportunidade de realizar uma pesquisa sobre a temática da cultura e identidade em região de fronteira. Essa investigação visa aportar análises e avaliações, de modo a complementar aquilo que vem sendo feito pela equipe no estudo das relações de cooperação entre ambos os países e suas políticas públicas para a região de fronteira entre Brasil e Uruguai. O presente texto apresenta alguns apontamentos teóricos sobre globalização, identidades nacionais e regionais.

O escopo teórico que pode ser mobilizado para analisar identidades é vasto. Pode-se retornar, por exemplo, aos fundadores da chamada "Escola Sociológica Francesa", que, em um ensaio no início do século XX (DURKHEIM e MAUSS, 1969), apontaram que as classificações não estão dadas naturalmente, elas implicam uma ordem hierárquica cujo modelo não é oferecido nem pelo mundo sensível, nem por nossa consciência. Essa referência não é gratuita, pois no âmbito das ciências sociais francesas, Pierre Bourdieu escreveu nos anos 1980 um texto que se tornou incontornável por quem estuda identidades regionais. Bourdieu afirmava a importância de se considerar às identidades regionais como uma das maneiras de *di-visão* do mundo social, em uma luta pelo poder de fazer ver e crer. Passados mais de vinte anos e muitas citações deste e de outros textos que se seguiram, busca-se neste capítulo retomar e apontar os possíveis desdobramentos desse debate.

NEM TÃO GLOBAL, NEM TÃO LOCAL: A PERSISTÊNCIA DO LOCAL EM UM MUNDO GLOBALIZADO

Para Appadurai (2004) as diferenças culturais não teriam no local uma fonte de emergência, enquanto o global ou o transnacional estariam sobrepondo-se na produção de culturas. Para o mesmo não ocorreu apenas a ruptura entre passado e presente do *momento moderno*, estabelecida pela ciência social ocidental. Appadurai (2004) propõe uma teoria da ruptura que toma como seus sinais principais e diacríticos os meios de comunicação e a migração, para explorar seus efeitos conjuntos sobre o que denomina de *obra da imaginação*, uma característica constitutiva da subjetividade moderna. Appadurai (2004) sugere que, com base nas transformações tecnológicas do século XIX, a imaginação se tornou um fato coletivo, social. E, com os meios de comunicação eletrônicos, passou a ter um papel significativo.

Appadurai (2004) sustenta essa afirmação a partir de três distinções. Em primeiro lugar, a imaginação saiu do espaço particular da arte, do mito e do ritual e passou a fazer parte da atividade mental de gente comum de muitas sociedades. Com isso, cada vez mais pessoas consideram possível viver em um lugar diferente de onde nasceram e, para os migrantes, tanto a adaptação como os estímulos para sair ou voltar são provenientes de um imaginário midiático que transcende o espaço nacional.

Em segundo lugar, imaginação é diferente de fantasia, pois ao contrário do que muitos estudiosos pensaram – principalmente a Escola de Frankfurt –, os meios de comunicação de massa não aprisionaram as pessoas. Segundo Appadurai, de *T-shirts* ao *rap* há várias demonstrações de que as ideias veiculadas entram para os repertórios locais de ironia, humor e resistência. Por último, a distinção entre o sentido individual e o sentido coletivo da imaginação. Pois, os meios de comunicação tornam possíveis *comunidades de sentimentos*, algo comparável as *comunidades imaginadas* do Estado-Nação a que se refere Benedict Anderson (1989), com a diferença de que nesse caso extrapolam os limites nacionais. São confrarias mediatizadas pela comunicação de massas as quais têm possibilidades de convergências na ação social translocal.

Essa transcendência do local e nacional como uma obra da imaginação coletiva ou da ação de migrantes tem como consequência uma ou várias formações que se situam para além do nacional. Para Appadurai (2004) nesse processo é formado o global. Ekholm Friedman e Jonathan Friedman (2008) apresentam outro argumento. Segundo os autores, surgiu nos anos 1970 o projeto de uma antropologia global, que começou como uma confrontação no campo da disciplina entre assumir a sociedade como uma entidade fechada que pode ser estudada e compreendida e uma realidade global que simplesmente falsifica essa assunção.

Ekholm Friedman realizou um trabalho de campo em Madasgar, em sociedades que não podiam ser compreendidas como entidades autorreprodutíveis, mas somente em termos de suas articulações históricas com a economia mais ampla do Oceano Índico e com os Franceses, Britânicos e Árabes na área do Oceano Índico. Segundo Ekholm Friedman e Jonathan Friedman (2008) a partir dessa ideia trabalharam muito com diferentes historiadores e arqueólogos e algo do global foi clareado por Immanuel Wallerstein com a publicação de "The Modern World System" em 1974; e em Nova York se formou um tipo de *World-System-Anthropology* em torno de Eric Wolf.

Desde a metade dos anos 1980 uma nova abordagem surgiu, no interior dos *cultural studies*, especialmente nos *postcolonial studies*, à qual são associados os nomes de Roland Robertson, Arjun Appadurai e Ulf Hannerz. Apesar de existirem diferenças entre os autores, principalmente entre Robertson e os dois últimos, para Ekholm Friedman e Jonathan Friedman (2008) os mesmos são os artífices de uma abordagem teórica que pode ser chamada de globalização.

> For these particular researchers, although to a lesser degree for Robertson, the field of globalization is a cultural field. It is generally assumed that globalization is a new phenomenon in history, and it is usually seen in evolutionary terms. Much of the approach is part of a larger focus of interest in fields from economics and geography to literature. From "global reach" to the "global village" (the return of), it has often been stated that we are entering a new world. The latter is one place, there is a world culture, and people, information, money, and technology all flow around the world in a rather chaotic set of disjunctive circuits that somehow bring us all together (FRIEDMAN, FRIEDMAN, 2008, p. 4).

Por outro lado, Friedman e Friedman (2008) propõem uma abordagem diferente para a mesma questão, que chamam de abordagem dos sistemas globais.

> First, in the global systems approach, the global refers to the total social arena within which social life is reproduced, and the global systemic refers to the properties of the complex cycles of global social reproduction, the way in which they constitute local institutional forms, identities, and economic and political cycles of expansion and contraction. The local is always part of the global in this framework, but this does not mean that the local is produced by the global. On the contrary, the global is not something *other* than the local, i.e., *on a higher plane*. The global is the properties of the systemic processes that connect the world's localities, and this includes their formation as more or less bounded places. There is no global space floating above the local. The global is in empirical terms the arena of interaction among localities. The global systemic refers to the logic or logics of such interactions, that is, the processes that emerge from such interactions (FRIEDMAN, FRIEDMAN, 2008, p.04).

Ekholm Friedman e Jonathan Friedman (2008) sugerem que fazer etnografia no contexto global não é uma questão de ampliar o horizonte do olhar antropológico, mas uma reorientação que nela mesma não tem nada a ver com o global, mas com a perspectiva geral de pesquisa de campo. Os autores assinalam que isso é importante porque existe uma tendência na antropologia da globalização de se distanciar da existência social e se transformar o trabalho de campo em coleta de arte, objetos locais/globais e híbridos definidos e interpretados inteiramente pelo observador. Os autores insistem que o local tem sido sempre produzido pelas articulações entre o local, o regional e o global.

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DAS IDENTIDADES REGIONAIS E NACIONAIS

A formação das identidades nacionais esteve em questão em momentos diferentes da história, desde que as Monarquias começaram a perder espaço como formação social dominante no século XVIII. As nações, formação social que se tornou predominante ao longo dos dois últimos séculos, constituem-se em oposição ou em associação com outras formações sociais de maneira contínua. As nações foram e são constantemente inventadas e reinventadas, conforme foi estudado por diferentes autores que demostraram a construção pela qual tais nações passaram (OLIVEN, 1996; THIESSE, 2001). Um processo que, muito embora é constantemente colocado à prova, ao final do século XX alcançou clareza suficiente daquilo que seria necessário para a formação de novas nações (THIESSE, 2001).

Thiesse (2001) salienta que a construção de nações não se deu da maneira como é contada pelas histórias oficiais (nas eras obscuras e heroicas, na lenta conquista de territórios e de alianças, etc.). Mas, sim, a partir do momento em que um punhado de indivíduos declara que uma nação existe e se dedica a elencar as provas disso.

> Tout le processus de formation identitaire a consisté à déterminer le patrimoine de chaque nation et à en diffuser le culte. La première étape de l'opération n'allait pas de soi: les ancêtres n'avaient pas rédigé de testament indiquant ce qu'ils souhaitaient transmettre à leurs descendants et il était en outre nécessaire de choisir parmi les ancêtres ceux qui étaient retenus comme donateurs, voire de trouver d'hypothétiques ascendants comuns aux Auvergnats et aux Normands (aux Souabes et au Saxons, aux Siciliens et aux Piémontais). Pour faire advenir le nouveau monde des nations, il ne suffisait pas d'inventorier leur héritage, il fallait bien plutôt l'inventer. [...] La tâche était d'ampleur, elle fut longue et collective. Un vaste atelier d'experimentation, dépourvu de maître d'oeuvre et pourtant intensément animé, s'est ouvert em Europe au XVIII[e] siècle et a connu sa plus haute productivité au siècle suivant. Sa caractéristique fut d'être transnacional (THIESSE, 2001, p. 12-13).

Para as nações recentemente criadas e as que podem vir a ser, um *check-list* prescritivo está à disposição: construção de continuidade histórica, busca por ancestrais comuns, heróis modelos de virtudes nacionais, recolhimento de folclore, paisagem típica, representações oficiais e identificações pitorescas, uma língua, uma bandeira, um hino (THIESSE, 2001). Um *check-list*, sugere a autora, que envolve certas lutas por definições, muitas vezes dramáticas e conflituosas em torno de quem detém tal ou qual prerrogativa sobre essa ou aquela característica. Isso porque, no interior de um mesmo Estado pode haver a reivindicação da existência de mais de uma Nação ou grupos à parte ao Estado nacional, questões que se refletem na própria abrangência dos Estados e nas relações entre os mesmos[1].

As características de uma nação dizem respeito aos ancestrais, os quais são tomados como os antepassados de todo um povo. De acordo com Thiesse (2001), na primeira fase da construção da identidade nacional o povo tem um papel de fóssil vivo, função atenuada na medida em que se coloca acento sobre outra, a *fonction Montesquieu*. Tendo como modelo sobretudo as Nações europeias, argumenta a autora que «le peuple – il est désormais clairement spécifié qu'il s'agit de la paysannerie –, parce qu'il est tout près du sol, est l'expression la plus authentique du rapport intime entre une nation et sa terre, du long façonnage de l'être national par le climat et le milie» (THIESSE, 2001, p. 161). Segundo Thiesse (2001), para essa função a alma da terra natal e o gênio ancestral se encarnam no povo dos campos, na maneira não apenas de uma inscrição legítima na história, mas também pela determinação territorial.

No Brasil algo semelhante aconteceu há quase um século. Era o período conhecido como República Velha (1889-1930), no qual foram desencadeadas várias transformações sociais com a proclamação da República. Segundo Oliven (2006), no período da República Velha, intelectuais como Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Nina Rodrigues, Oliveira Vianna e Arthur Ramos estavam entre aqueles que, por meio de uma explicação da interação entre raça e ambiente, consideravam os brasileiros apáticos e indolentes, tendo uma vida intelectual destituída de filosofia e ciência. Para Oliven (2006), contrariamente, a valorização do que seria mais autenticamente brasileiro – o índio, a vida rural, e assim por diante – teve seu apogeu com os romances de José de Alencar e continua a estar presente na vida intelectual do país.

---

[1] Isso em determinados momentos pode eclodir na criação de outro Estado-Nação (veja-se o que se passou no Leste Europeu na década de 1990), ou a partir de um limite definido previamente para o Estado a Nação se desloca para incorporar novos grupos (veja-se a chamada marcha para o oeste nos Estados Unidos ou no Brasil).

Para Oliven (2006) uma linha de divisão nesse panorama foi a Semana de Arte Moderna de 1922, reposicionando o Brasil em relação aos movimentos culturais e artísticos modernos e na procura das raízes nacionais. O Modernismo que se viu a partir de 1924 colocou ênfase sobre a necessidade de elaboração de uma cultura nacional causando uma redescoberta do Brasil pelos brasileiros. E, apesar de certo chauvinismo e orgulho com respeito a São Paulo – cidade onde o movimento surgiu –, refutavam o conceito de identidade regional. Por outro lado, como mostra Oliven (2006), em Recife, cidade mais desenvolvida do Nordeste do país, em 1926 Gilberto Freyre lançava o Manifesto Regionalista, exaltando a preservação das tradições, especialmente das regiões menos desenvolvidas.

Segundo Oliven (2006) a posição de Gilberto Freyre era similar à dos Românticos na Europa no século XIX. Gilberto Freyre era herdeiro de uma aristocracia rural e em certa medida estava em luta com representantes de uma nova ordem social emergente. Como arremata Oliven (2006), o debate em torno do tradicional e do moderno continua presente no Brasil, seja em movimentos como o de músicos do Tropicalismo que exploraram essas contradições, seja em reivindicações por descentralização administrativa, por um verdadeiro federalismo ou por uma reforma tributária que distribua maiores recursos para estados e municípios.

Thiesse (1997) argumenta que o regional é parte do nacional e não seu oposto, como muitos afirmam por considerá-lo inerentemente não moderno ou separatista. Thiesse (1997) demonstrou como, na instituição escolar na Terceira República francesa, numerosos manuais eram destinados ao conhecimento das "petites patries" para que as crianças pudessem melhor apreender a "grande Patrie", a síntese mais elaborada de uma grande obra identitária. Um grande trabalho foi colocado em marcha pelo Estado por meio da instituição escolar para que a França passasse a existir.

Segundo Thiesse (1997) tais manuais escolares precederam a terceira república, mas o essencial foi produzido entre os anos 1871 e 1944. O conhecimento do local precedendo o conhecimento do nacional na instituição escolar estava em relação com a nova definição de identidade francesa no início da terceira república. Como relata a autora após a derrota para as tropas alemãs, a França não é mais considerada pelos seus dirigentes como a nação mais potente e mais avançada. Uma nova definição do país é colocada em marcha, deixando para trás a ênfase em um domínio particular (militar, econômico, etc.) e acentuando o agrupamento de todos os elementos (mistura de formas, clima, recursos naturais) necessários ao bem-estar humano. Thiesse (1997) ressalta que o interesse ideológico desta representação tem também a vocação para desarmar os conflitos interiores. O discurso que define a nação como "a unidade na diversidade" não seria possível se a unidade já não estivesse anteriormente consolidada. Para a autora, a força deste discurso está em um consenso político e social, sobretudo esquivando a questão social por um deslocamento geográfico.

Segundo Thiesse (1997), apesar de esse discurso não dar conta de transformações induzidas pela modernidade (industrialização, urbanização, êxodo rural, etc.), o mundo operário ou os milhares de estrangeiros que se estabeleceram na França durante a Terceira República se apropriaram dessa representação. Essa referência necessária às tradições locais também acontece no Brasil. No país, as lutas por reconhecimento de identidades regionais afloraram nos anos 1980 quando a redemocratização do país permitiu a expressão de grupos regionais, junto com outros grupos, como as mulheres, os negros, os homossexuais, etc. (OLIVEN, 2006). Atualmente esses são temas recorrentes na produção científica das ciências sociais no país[2]. Como demonstrou Oliven (2006), a ênfase nas peculiaridades regionais como um meio para chegar ao nacional é constantemente atualizada. Sendo assim, não se pode considerar aprioristicamente que a defesa do regional é contrária aos anseios nacionais, tampouco que essa mesma defesa, ao mobilizar as tradições locais, é desafeita ao moderno.

> É provável que o que haja de peculiar à sociedade brasileira seja justamente sua capacidade de deglutir aqueles aspectos da modernidade que lhe interessam e transformá-la em algo adaptado a sua própria realidade, em que o moderno se articula ao tradicional, o racional ao afetivo, o individual ao pessoal (OLIVEN, 1999, p. 426).

REPRESENTAÇÕES, IMAGENS E OUTROS DEBATES SOBRE IDENTIDADES

Bourdieu (2007), ao analisar a efervescência de identidades regionais na França nos anos 80, colocou em primeiro plano algo que seria importante para muitos estudos sobre o tema. Segundo ele, as lutas a respeito das propriedades de origem ligadas ao lugar são um caso particular nas lutas das classificações do mundo social.

As lutas a respeito da identidade étnica ou regional, quer dizer, a respeito de propriedades (estigmas ou emblemas) ligadas à *origem* através do *lugar* de origem e dos sinais duradouros que lhes são correlativos, como o sotaque, são um caso particular das lutas das classificações, lutas pelo monopólio de fazer ver e fazer crer, de dar a conhecer e de fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social e, por esse meio, de fazer e de desfazer os grupos (BOURDIEU, 2007, p. 113, grifos do original).

---

[2] Segundo Oliven (2010) as referências desse debate nos anos 1980 eram a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) e a Associação Brasileira de Antropologia. Os fóruns eram grupos de trabalho criados na ANPOCS, com o mote de *Cultura Brasileira e Cultura Popular e Ideologia Política*.

Para o autor, o que está em jogo é o poder de impor o que chama de princípios de divisão do mundo social sobre a realidade e a identidade do grupo. Assim, dessas lutas simbólicas são fabricados coletivos sociais, sob um estado anterior do mundo social. Os estigmas e emblemas, mobilizados nas lutas de classificações regionais, geralmente representam tradições de passados antigos. Hobsbawm (2008), outro autor de relevo nesses estudos, no mesmo período afirmava que as tradições podem ser recentes ou mesmo inventadas. Tomando como exemplo inicial a pompa que cerca as cerimônias da realeza britânica, um aparato que data dos séculos XIX e XX, argumenta ele:

> O termo tradição inventada é utilizado num sentido amplo, mas nunca indefinido. Inclui tanto as "tradições" realmente inventadas, construídas e institucionalizadas, quanto as que surgiram de maneira mais difícil de localizar num período limitado e determinando de tempo – às vezes coisa de poucos anos apenas – e se estabeleceram com enorme rapidez (HOBSBAWM, 2008, p. 9).

O autor define tradição como um conjunto de práticas, tácitas ou abertamente aceitas, de natureza ritual ou simbólica, que tem uma continuidade no tempo. Estas se diferenciam do costume, que abre espaço para mudanças, com a sanção do posterior pelo precedente, assim como se diferenciam de convenções e rotinas, que normalmente não têm funções rituais. Hobsbawm estava voltado para análise da invenção das nações modernas.

Avanza e Laferté (2005) argumentam que no início dos anos 1980 Bourdieu reagiu aos essencialismos dos movimentos regionalistas, situando-os como mais um tipo de luta por poder, nesse caso pelo poder de classificar os mundos sociais. Segundo os autores, no mundo científico próximo a Bourdieu, o conceito de identidade tomou o lugar do conceito de cultura, percebido então como a-histórico e pouco sociológico. Para os mesmos, os trabalhos de Anne-Marie Thiesse representam o pleno florescimento dessa abordagem, somados aos de outros autores do mesmo período, carregam uma veia de trabalhos sobre a nação e a região que desnaturalizam o que era anteriormente percebido como realidades atemporais. No entanto, outros autores empregaram o termo de maneira essencialista e reificante, dentre os quais Fernand Braudel em Identidade da França. Sendo assim, para Avanza e Laferté (2005) os sentidos do termo identidade são muito ambíguos para atender as exigências da atividade científica.

Segundo os autores, muitas vezes uma maneira de se desvincular do senso comum é redinamizar a noção, inscrevendo-a diretamente em um processo. Mas, ainda assim, outras dificuldades podem aparecer, as quais Avanza e Laferté (2005) classificam em três formas: uma postura denunciadora de consequências políticas

adversas, um obstáculo epistemológico por colocar o olhar prioritariamente sobre a produção da "identidade" em detrimento de sua recepção e de sua apropriação e, por fim, um desencantamento relativista pouco preocupado com a institucionalização do social. Para os autores, a postura denunciadora corre o risco de abrir o caminho para que nada seja considerado essencial ou não "revisável", sendo que em determinados contextos – como foi o caso nas lutas por independência de antigas colônias – isso pode ter consequências catastróficas.

Além disso, argumentam Avanza e Laferté (2005) que estudar simplesmente a produção das identidades, pode na verdade escamotear aspectos importantes no que diz respeito à apropriação das mesmas – veja-se a importância do aparato de Estado em difundir as identidades nacionais, demonstrado por Anne-Marie Thiesse. Por último, mais do que denunciar a ilusão da continuidade entre o passado e o presente é preciso prestar atenção ao que as fazem serem legítimas, tendo em vista que a ideia de construção social não pode perder de vista as estruturas sociais ou as instituições sociais de que fala Durkheim.

> Bref, maintenant que nous concevons que tout est construit, il s'agit plutôt de comprendre comment une nation, région ou ethnie, tout «inventée» soit-elle, a pu s'affirmer comme principe de définition de soi pour un groupe d'individus (AVANZA, LAFERTE, 2005, p. 135).

No entanto, um apontamento de Strathern (1992) sobre a *invenção da tradição* de Hobsbawm é importante para a discussão da identidade. Para Strathern (1992), a *invenção da tradição* de Hobsbawm é uma concepção que considera que noções como a de natureza ou de individualismo estavam estabelecidas séculos atrás. Segundo a autora, concepções como essas consideram que ideias antigas perduram tomando novas formas. Para ela, pelo contrário, *it is tradition that changes: it is all that can* (STRATHERN, 1992, p. 11). Nisso Strathern (1992) argumenta estar presente um axioma antropológico, o de que "entities are the products of relations; nothing is not embedded in some context or world view that gives it its special shape" (STRATHERN, 1992, p. 12). Em outros termos, Strathern (1992) argumenta contra a ideia de que existem fatos naturais *após* os quais sociedades são construídas.

Logo, para Strathern (1992) o gosto dos ingleses por pets em substituição a crianças ou à valorização de fragmentos de paisagens rurais (*patches of countryside*) devem ser vistos como os produtos e não as causas do individualismo e da noção de natureza moderna, respectivamente. Assim, o individualismo não tem uma natureza eletiva (questão de escolha) ou um senso de exclusividade (muitas vezes expressa como isolacionismo geográfico). O individualismo ou a individualidade das pessoas não podem ser compreendidos simplesmente em termos do que eles descrevem (a solidão, por exemplo).

> If I suggest something has happened, it is only to point to something that has been 'happening' all the time, namely the way people put value on what they value. When this takes the form of making the implicit explicit, then what was once taken for granted becomes an object of promotion, and less the cultural certainty it was. A cultural certainty to which I refer here is the association between the twin concepts of individuality and diversity. It was once a fact of nature that these went together (STRATHERN, 1992, p. 35).

Cabe observar a maneira como as pessoas colocam valor em determinados aspectos desse todo (regional ou nacional). Ao invés de realçar a tradição regional enquanto o meio pelo qual, inventando e reinventando-se seus conteúdos, o povo de origem regional se constitui, busca-se assim visualizar como sem fazer parte desse povo, não necessariamente em aliança ou em conflito com ele, também se pode fazer o regional existir. No limite não está o fim do povo regional, pelo menos no horizonte em que se pode analisar agora, tampouco a obsolescência de sua constituição que se deu precedentemente. Pois, como lembra Oliven:

> O conceito de região – cuja origem etimológica latina vem de *regio*, isto é, real – só pode ser construído em relação ou em oposição ao conceito de nação. Sem nação não há região. Um dos usos que pode ser feito da reivindicação regionalista é o de procurar opor regiões entre si, pressupondo que cada uma delas é internamente homogênea e, portanto, portadora de interesses comuns, escamoteando assim suas clivagens de natureza social, econômica e cultural (OLIVEN, 2010, p. 409).

Portanto, o regional é fundamental na constituição de uma identidade nacional, sendo que a maneira em que é realçado depende de diferentes dinâmicas. Usando os termos de Oliven, as clivagens econômicas e políticas são determinantes para o que se faz, ou se pode fazer, como uma possibilidade aberta à escolha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões relativas ao regional podem ser verificadas em circunstâncias que dizem respeito ao rol de grupos específicos na formação das Nações modernas, tratadas nas últimas décadas por meio de conceitos, tais como identidades sociais ou culturais. De um modo geral, são questões que dizem respeito às relações entre culturas ao redor do mundo no que é chamado de globalização, mundialização ou sistema mundial, a depender da preferência teórica. A literatura especializada se distribui entre estudos sobre a integração de grupos específicos à identidade nacional, problemáticas acerca do acesso a direitos de cidadania, relações entre nações, e movimentos migratórios ou conflitos étnicos, entre outros.

Esses processos se refletem no direito, na política, na economia, enfim, em diversos aspectos das Nações modernas. Diante disso, a própria ideia de Nação moderna muitas vezes é reformulada, por vezes colocada em xeque, bem como diversas concepções e valores são mobilizados para sustentar tradições específicas. É nesse contexto que, em determinados momentos históricos e países, surgem movimentos pela afirmação de especificidades culturais tradicionais. Mas, o que faz efetivamente com que essas especificidades existam?

A tradição evoca um debate que recebeu muita atenção a partir da publicação da obra *A invenção das tradições* de Eric Hobsbawm e Terence Ranger nos anos 80. O argumento dos autores está bastante generalizado, tratando-se da demonstração de como certo número de tradições, reputadas como provenientes de tempos imemoriais, na verdade são produtos de invenções recentes. Implícita aqui está a ideia de que tais tradições recentemente inventadas são falsificações, em comparação com tradições que têm origens verdadeiras, estas sim autênticas. Certo caráter denunciativo segue junto com esse tipo de abordagem, tendo em vista que muitas das tradições inventadas, em análise, são por excelência o carro-chefe de pacotes turísticos, de *souvenires* e outras mercadorias relacionadas, como se as verdadeiras tradições fossem imunes à comercialização. Sendo assim, trata-se de pesquisar as maneiras como as tradições são construídas ou representadas, para usar dois dos termos mais comuns.

Por sua vez, a tradição e a cultura têm sido associadas com o território, o qual é um conceito, um tema ou uma questão, caro para a geografia. Frequentemente, a maneira como sociólogos e antropólogos se referem ao mesmo é buscando as representações ou construções sociais ou culturais. Diferentemente da tradição, considero que aqui é mais difícil delimitar um ponto específico de onde se desenrola o debate. Apesar disso, a necessidade de definição de áreas administrativas, às quais diferentes governos se detêm, provavelmente concentra boa parte da atenção dos analistas. Nisso, critérios de definição que se dedicam às delimitações cartográficas a

serem consideradas em torno de características sociais, culturais, vegetais, etc., que são similares e constituem um todo distinguível, são objetos de debate frequente. A identidade de um território é uma fórmula que não raro aparece nesses debates.

A natureza, por seu turno, tornou-se um tema candente devido ao contínuo crescimento da preocupação com a degradação ambiental nas últimas décadas. Nesse contexto, tornou-se lugar comum a valorização de produtos que expressem determinadas maneiras de conservar ou preservar a natureza. Não obstante, a própria existência de uma natureza tem sido uma questão recorrente para as pessoas que vivenciam projetos de valorização de identidades regionais. Trata-se para essas pessoas de evidenciar o quão natural é determinada característica regional, tendo em vista que isso pode ser um recurso valorizado em mercados diversos, dentre os quais destaca-se o turístico.

Nesse sentido, grupos regionais e suas relações com grupos não regionais podem ser tomados como foco de pesquisa sobre identidade regional. No âmbito da etnografia, podem-se reconstruir os circuitos que fazem existir uma região e seus desdobramentos para um alcance mais amplo nos domínios de um sistema mundial. Avanza e Laferté (2005) propõem superar o conceito de *identidade*, em suas opiniões, fortemente problemático. Isso porque, segundo os autores, no mundo científico próximo a Pierre Bourdieu, o conceito de identidade tomou o lugar do conceito de cultura, percebido então como a-histórico e pouco sociológico.

Para os autores, os trabalhos de Anne-Marie Thiesse, juntos aos de outros autores do mesmo período, fazem parte de uma corrente de trabalhos sobre a nação e a região que desnaturalizaram o que era anteriormente percebido como realidades atemporais. Para Avanza e Laferté (2005) os sentidos do termo identidade são muito ambíguos para atender às exigências da atividade científica e propõem que aos estudos sobre identidades regionais irem além da simples desnaturalização. Isso é um princípio importante para as pesquisas nesse tema. Um princípio baseado na ideia de construção social que tem em vista as estruturas sociais ou as instituições sociais numa tradição durkheimniana.

CAPÍTULO 3

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: APORTES PARA ENTENDÊ-LA

MARIA IZABEL MALLMANN
CAROLINA COUTINHO

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo refletir sobre as contribuições das principais teorias das relações internacionais para a compreensão dos processos de integração regional na América Latina, especialmente na América do Sul. Primeiramente, reconstitui-se brevemente o histórico da integração na América Latina, com ênfase nas iniciativas das últimas décadas, enfatizando a dinâmica da integração no âmbito do Mercosul. Com isso, é possível identificar um amplo quadro de experiências, algumas desconectadas entre si, que revelam a persistência de esforços integracionistas, apesar de condições objetivas reiteradamente consideradas inadequadas. Observa-se, também, que os processos de integração, normalmente estudados privilegiando a economia, envolve necessariamente outras dimensões, tais como a política e a social. Devido justamente ao caráter multifacetado da integração, diferentes teorias, importantes para o seu entendimento, são, de fato, complementares.

Embora os esforços de integração na América Latina remontem, de modo semelhante ao ocorrido na Europa, à década de 1950, aqui, as iniciativas foram descontínuas e significativamente diferentes das do processo europeu. Em grande medida, essa diferença pode ser entendida pelo fato de que, enquanto na Europa tratava-se de reconstruir uma economia já desenvolvida, na América Latina ainda buscava-se desenvolvê-la.

Atente-se ao fato de que, aqui, as estratégias nacionais de desenvolvimento muitas vezes desvirtuam a integração ao interporem mecanismos de proteção dos respectivos mercados. Enquanto, na Europa, houve esforços combinados para a reconstrução associada. Mesmo assim, ou por isso mesmo, as "teorias da integração", formuladas em atenção ao processo europeu, apresentam-se problemáticas para o entendimento dos casos latino-americanos. Contudo, feitas as ressalvas, é possível entender o processo latino-americano adaptando aspectos desses aportes à realidade regional.

Quanto ao conceito, existem diversas possíveis definições de integração. Uma delas é a clássica definição de Ernest Haas (2008), para quem a integração propicia a gradual e voluntária fusão de distintas realidades nacionais, em cujo processo os Estados perdem atributos de soberania e desenvolvem novas maneiras de resolução de conflitos. Dessa perspectiva, um mundo mais integrado tenderia a ser menos belicoso.

Essa definição enfoca um dos aspectos mais relevantes envolvidos nos processos de integração, ou seja, a soberania, e leva a indagar as razões pelas quais um Estado adere a um processo dessa natureza atentando contra sua própria essência. Situações desse tipo são, contudo, bastante raras e/ou estão em crise, haja vista o caso europeu. O mais comum é a existência de uma gama de cooperações entre Estados que tendem a integrar crescentemente suas realidades nacionais, o que também não é isento de crises. Há, contudo, controvérsias quanto à validade de incluir atos de cooperação como compondo processos de integração. Segundo Balassa, destacado teórico da integração econômica,

> Enquanto a cooperação inclui uma ação tendente a diminuir a discriminação, o processo de integração econômica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação (BALASSA, 1972, p. 12).

Para o autor, cabem sob a rubrica cooperação internacional acordos internacionais sobre políticas comerciais, por exemplo, ao passo que, diferentemente disso, a supressão de barreiras aduaneiras, entre outros atos de supressão de discriminação entre diferentes economias, configura um ato de integração econômica.

A diferença entre integração econômica, tal como definida por Balassa, e integração regional, como entendida aqui, é que a segunda envolve atos em outras áreas que não exclusivamente a econômica, tanto de cooperação como de integração. Entende-se que a cooperação continuada tende a gerar as condições para atos de integração *stricto sensu*.

Variadas dimensões compõem o processo de integração regional, evidenciando seu caráter plural e incerto. Quanto a isso, é correto afirmar que a integração regional:

> não se restringe à esfera governamental ou à cooperação intergovernamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações que fogem ao controle estatal entre grupos de interesse e representantes das sociedades (MARIANO, MARIANO, 2002, p. 50).

Nesses termos, a integração regional pode envolver atores nacionais, subnacionais e mesmo organizações não governamentais (COUTINHO, KFURI, HOFFMAN, 2007), em variados temas e com diferentes níveis de profundidade e institucionalização (DABÈNE, 2009).

Neste capítulo, adotamos a definição mais ampla possível, de modo a incluir no âmbito de esforços integracionistas não apenas que aqueles atos que suprimem as barreiras entre os mercados, como entende Balassa, mas também todos os demais passíveis de criar as condições propícias para os primeiros. Nesse sentido, o processo de integração não inicia com os atos de eliminação das barreiras, mas, antes, com todos aqueles atos que contribuem para sua viabilização; as iniciativas de cooperação que favoreçam o aumento da interdependência econômica, o conhecimento mútuo das sociedades, a geração de confiança e de interesses compartidos fazem parte desse amplo processo.

AS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A seguir são abordadas as iniciativas de cooperação e, particularmente, as de integração regional, divididas entre aquelas que envolvem, ou pretenderam envolver, todos os países latino-americanos e também os caribenhos e aquelas de escopo sub-regional, especialmente as sul-americanas e, mais especificamente, o Mercosul.

LATINO-AMERICANAS

Desde os movimentos de independência no início do século XIX, a cooperação latino-americana tem sido descontínua e acidentada, seja por razões políticas internas e externas, seja por inexistirem condições econômicas e sociais propícias. As principais experiências de cooperação, havidas desde então, podem ser agrupadas em quatro fases. A primeira compreende as iniciativas de cooperação latino-americana do século passado, com caráter político-defensivo e jurídico. A segunda fase é relativa à cooperação pan-americana, se estende ao longo da primeira metade do século XX e vai até o segundo pós-Guerra quando se institucionaliza o sistema interamericano. A terceira fase compreende a cooperação latino-americana ocorrida entre as décadas de 1960 e 1980 e possui caráter econômico-comercial. A quarta fase diz respeito às experiências recentes de cooperação desde os anos 1990. Estas são tanto econômico-comerciais como também político-sociais em alguma medida.

As primeiras iniciativas de cooperação ocorreram quando se faziam necessárias estruturas capazes de assegurar a coesão territorial das ex-colônias e a defesa das mesmas contra as ameaças de retomada colonial e de expansão dos Estados Unidos.

Esses projetos de união tinham, portanto, caráter político-defensivo, e vários deles foram concebidos quase simultaneamente[1].

Dos principais projetos da primeira fase, foi o de Simón Bolívar o que teve maior repercussão[2]. As constantes ameaças externas, assim como a necessidade de consolidação dos Estados nacionais, determinaram que as experiências latino-americanas de cooperação do século passado fossem inicialmente político-defensivas e progressivamente voltadas para aspectos jurídicos (MALLMANN, 1994). Durante a segunda fase, a cooperação envolveu a participação dos Estados Unidos o que deixou de acontecer na terceira fase quando, sob influência do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), houve iniciativas de integração exclusivamente latino-americanas (MALLMANN, 1994; BRAGA, 2002). Essas iniciativas estavam vinculadas à ideia de que a integração dos mercados induziria o desenvolvimento industrial e contribuiria para que a região saísse do estágio relativamente atrasado no qual se encontrava.

Em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Entretanto sua pouca flexibilidade – pois se baseava no princípio da nação mais favorecida e no princípio do produto similar nacional –, aliada ao protecionismo e a uma conjuntura marcada pelo aumento das rivalidades, fez com que a iniciativa não prosperasse. É importante salientar que, apesar dos percalços, a ALALC apresentou algum sucesso inicial e foi bastante relevante para o aumento do comércio regional (COMBA, 1984; CRUZ, 1984).

Em 1980, foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em substituição à ALALC, que inovou ao flexibilizar o princípio na nação mais favorecida e criar os Acordos de Complementação Econômica (ACE), que são acordos de alcance parcial. Assim, poderiam ser feitos acordos entre grupos de países, não apenas entre todos os países latino-americanos, facilitando as negociações (OLIVEIRA, 2009). O próprio Mercosul é fruto de um desses acordos, o ACE 18.

---

[1] O venezuelano Francisco de Miranda preconizava a união política de todos os territórios de língua espanhola. Seu projeto foi levado em consideração pela Junta de Caracas em 1810, o que gerou o Pacto de Confederação entre a Venezuela e a Colômbia (Cundinamarca, na época). O chileno Juan Engana formulou, também em 1810, um projeto de união das ex-colônias espanholas que, ao contrário do anterior, era originalmente hispano-americano, mas admitia a inclusão posterior dos Estados Unidos. Engana visava à criação de uma organização supranacional que reuniria a totalidade do território americano.

[2] Ao contrário do que propunha Engana, Bolívar preconizava a união exclusiva das repúblicas hispano-americanas, identificadas por origem, língua, costumes e religião. Esses limites excluíam tanto os Estados Unidos, considerados uma ameaça em potencial, quanto o Brasil, suspeito de poder eventualmente servir de ponte aos interesses da monarquia espanhola no continente.

Trinta anos após a criação da ALADI, em 2010, foi criada outra entidade com escopo latino-americano, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a partir da fusão do Grupo do Rio[3] e da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) (FAGUNDES, 2010; BRASIL, 2014a). A CELAC tem por membros todos os países da América do Sul, Central e do Caribe, inclusive Honduras que passou a fazer parte apenas após as eleições de 2013.

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) tem origem na "Declaração da Cúpula da Unidade", adotada pelos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe durante reunião de Cúpula realizada na Riviera Maya, México, em fevereiro de 2010. Diferentemente da ALADI, a CELAC é um organismo de concertação política e coordenação de posições sobre integração e desenvolvimento. Para o Brasil, a CELAC deverá contribuir para a ampliação tanto do diálogo político quanto dos projetos de cooperação na América Latina e no Caribe. O novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento (BRASIL, 2014a).

A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA, antiga Alternativa Bolivariana para as Américas) foi fundada em 2004 e trocou de nome em 2006. Teve como origem um tratado assinado entre Venezuela e Cuba e a partir de 2006 recebeu novos membros. Atualmente, são parte no tratado: Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

Diferentemente das demais inciativas de integração, a ALBA enfatiza os aspectos sociais e possui forte apelo político, visa constituir na América Latina "um só bloco com maior capacidade de negociação" (NAÍM, 2004, p. 57) que se oponha aos demais blocos econômicos e minimize o poder dos Estados Unidos. Consta também que a ALBA busca ser original em relação a experiências existentes de integração e procura romper com os parâmetros capitalistas. Rechaça a experiência europeia, classificada como defensiva e capitalista (BOSSI, 2005, p.2). No que diz respeito a América Latina, a iniciativa venezuelana visa a constituir "um só bloco com maior capacidade de negociação" (NAÍM, 2004, p. 57).

Ao lado dessas iniciativas de escopo mais amplo, existem outras, sub-regionais, que trataremos a seguir.

---

[3] O Grupo do Rio (Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe) originou-se nos anos 1980 a partir da cooperação regional para solução de problemas do endividamento externo (Consenso de Cartagena) e para tratar da paz na América Central (Grupo de Contadora e Grupo de Apoio à Contadora) (MALLMANN, 2008).

SUB-REGIONAIS

O Mercosul não é a primeira iniciativa de integração sub-regional na América Latina e Caribe. Antes de dele, houve, pelo menos, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), de 1960; o Grupo Andino, criado em 1969 e reformulado no início dos anos 1990, quando surge a Comunidade Andina, e a Comunidade do Caribe (CARICOM), de 1973.

Após a criação do Mercosul, surge, na América do Sul, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) como resultado de alguns anos de esforços por parte do Brasil para ampliar o Mercosul somando a ele os demais países sul-americanos.

Em 1993, o Brasil propusera a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que englobaria o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile. Embora essa proposta não tenha tido efeitos práticos imediatos, a ideia foi retomada no final da década quando se iniciaram as Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas. A primeira ocorreu em 2000 e deu origem à Iniciativa de Integração da Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA), que, como o próprio nome diz, é uma proposta de integração física com vistas a dar suporte para o adensamento da integração em outras áreas, como o comércio. Em 2008, foi criada a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em substituição à Comunidade Sul-Americana (CASA), de 2005, com o objetivo de promover a integração política, econômica, social, cultural, entre outras áreas, de todas as nações sul-americanas. Essa iniciativa contou, pela primeira vez, com a presença de Guiana e Suriname em um processo de integração sul-americano, e englobou a IIRSA em um de seus conselhos temáticos, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), de 2011 (UNASUL, 2014).

Quanto ao Mercosul, foi criado pela assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e faz parte da quarta fase de cooperação regional na América Latina, marcada pelo escopo sub-regional das iniciativas. Isso ocorreu após tratativas exitosas de aproximação entre Brasil e Argentina, nos anos 1980. O primeiro ato nessa direção ocorreu em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa pelos chanceleres de Brasil, Argentina e Paraguai, compatibilizando os projetos de Itaipu e Corpus e dirimindo as resistências de Argentina para quem o entendimento entre Brasil e Paraguai para construção da hidrelétrica de Itaipu lesava seus interesses quanto ao aproveitamento das águas de curso sucessivo entre os três países (CANDEAS, 2005, p. 23).

Desde então, as relações entre Brasil e Argentina se estreitaram progressivamente. Ao longo da segunda metade da década de 1980, são lançados o que Williams Gonçalves (2013) identifica como os "pilares do Mercosul". Em 1985, foi firmada a Declaração de Iguaçu, na qual Brasil e Argentina se dispõem a enfrentar conjuntamente os obstáculos postos ao desenvolvimento regional pelo elevado

endividamento externo dos países da região e pelo protecionismo internacional. Em 1987, os Estados Maiores Conjuntos das Forças Armadas da Argentina e do Brasil iniciam uma série de seminários "com vistas a elaborar uma visão comum sobre segurança e defesa na área estratégica do Atlântico Sul" (GONÇALVES, 2013, p. 42). Em 1991, foi firmado o Acordo de Guadalajara, através do qual ambos os países renunciaram ao "desenvolvimento, à posse e ao uso de armas nucleares". No mesmo ano, Argentina, Brasil e Chile, renunciaram ao uso ou produção de armas químicas e biológicas, mediante assinatura do Compromisso de Mendoza (GONÇALVES, 2013). A Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, de 1986, que cria o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, de 1988, que estabelece o prazo de dez anos para o estabelecimento de um espaço econômico comum entre os dois países, são os antecedentes econômicos do bloco. Atualmente o Mercosul conta com todos os países sul-americanos, seja como membros plenos, seja como associados[4].

O principal objetivo do bloco, de acordo com o artigo 1º do Tratado é, de modo geral, a "livre circulação de bens serviços e fatores entre os países". O tratado deixa claro que, além dos objetivos econômicos, existem também objetivos políticos e sociais, com órgãos criados especificamente para esse fim. Porém, sem dúvida, a questão econômica é a base do bloco no momento de sua criação, pois seu objetivo máximo é a criação de um Mercado Comum, ou seja, livre circulação dos fatores de produção, além da tarifa externa comum, presente na União Aduaneira imperfeita, que é o estágio atual do bloco.

É possível dividir a trajetória do Mercosul em quatro fases: a de sua criação, entre 1991 e 1994, também denominada de transição; a de maior formalização institucional, de 1994 a 1998, ambas caracterizadas pelo crescimento do comércio intrabloco; a de crise, de 1998 a 2003; e, a partir de 2003, a de revitalização. Esta última coincide com a chegada ao poder nos países-membros de forças à esquerda no espectro ideológico.

Em 1991 foi estabelecido um período de transição para a constituição de um Mercado Comum que deveria ir até dezembro de 1994. Durante esse período, os membros adotaram um Regime Geral de Origem, um sistema de solução de controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda. Nessa primeira fase, o comércio regional realmente aumentou, mesmo com as Cláusulas de Salvaguarda, bem como aumen-

---

[4] Países-membros do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai (membros originários), Venezuela (protocolo de adesão em 2006, entra em 2012), Bolívia (protocolo de adesão em 2012). Países associados: Chile (1996), Colômbia (2004), Peru (2003), Equador (2004), Guiana (2013), Suriname (2013).

tou a interdependência comercial entre os países, principalmente entre os maiores membros, Argentina e Brasil. Segundo Pereira (2010), "as exportações brasileiras para o Mercosul aumentam de US$ 1.320 milhões (4,2% do total das exportações do Brasil), em 1990, para US$ 5.921 milhões (13,6%), em 1994" (PEREIRA, 2010). Apesar desse sucesso, existem alguns conflitos no que concerne às tarifas, principalmente devido ao déficit argentino, e o Mercosul não chegou ao estágio de Mercado Comum no final de 1994, como ainda não o fez até o presente momento (PEREIRA, 2010). Alguns autores, como Bouzas (2001), destacam esse período como tendo sido favorável à integração comercial, devido ao ambiente externo propício e a políticas nacionais microeconômicas congruentes, já que tanto Brasil como, sobretudo, Argentina passaram por uma fase de liberalização econômica.

A segunda fase a ser mencionada é a que vai de 1995 a 1998, quando são criadas novas instituições. Em dezembro de 1994 foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que criou outros quatro órgãos que formam a atual base institucional do Mercosul: Conselho Mercado Comum, Grupo Mercado Comum, Comissão de Comércio do Mercosul, Secretaria, Comissão Parlamentar Conjunta e Foro Consultivo Econômico e Social. Pereira (2010) ressalta que essa foi uma fase de avanços e crises, pois o comércio aumenta, mas os acordos não são postos em prática.

A terceira fase, de 1998 a 2003, foi marcada pela crise, quando houve queda real nos fluxos de comércio intrabloco. No âmbito de uma crise maior que se abateu sobre as economias emergentes, o Brasil foi o primeiro, no Mercosul, a experimentá-la, em 1999, ocasião em que houve desvalorização da moeda. Em 2001, a Argentina foi atingida, o que levou a práticas protecionistas e causou entrave ao comércio regional. Analisando a participação do comércio intra-Mercosul no fluxo total do bloco, Rosana Curzel constata que

> as transações comerciais intrabloco viveram seu apogeu entre 1991 e 1998, a também denominada "fase fácil" ou de bonança, e que apesar de terem iniciado seu declínio com a desvalorização da moeda brasileira, em 1999, [...] encontraram uma relativa constância a partir de 2003 até a última crise internacional, em 2008 (CURZEL, 2013, p. 92).

Por último, tem-se a fase a partir de 2003, caracterizada pela chamada revitalização do Mercosul. Desde então, somam-se aos temas econômicos, os de caráter social e político.

Em 2004, foi criado Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que apresenta um orçamento anual de US$100 milhões destinados a iniciativas sociais e de infraestrutura com vistas a diminuir as assimetrias entre os países do bloco (MENDES, 2005). Em 2007, começou a funcionar o Parlamento do Mercosul (Parlasul), que ainda

não conta com representantes escolhidos pelo voto direto, com a exceção do Paraguai (BRASIL, 2014b). Em 2008, foi criado o Instituto Social do Mercosul com vistas a auxiliar a elaboração de políticas sociais regionais. Em 2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul, para eliminar a bitributação da Tarifa Externa Comum (TEC), em três etapas (2012, 2014 e 2019). E, no mesmo ano, foi criado o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais, em vigor entre Argentina e Brasil (BRASIL, 2014b). Mesmo que essas entre outras medidas sejam consideradas aquém das expectativas iniciais depositadas no bloco, não se pode negar o fato de ele estar avançando.

Sobre sua evolução, os analistas apresentam diferentes percepções. Tem sido difícil afirmar o seu sucesso ou fracasso, pois, como constatou Saraiva (2013), após ouvir uma mesa sobre os 20 anos do Mercosul:

> Vemos a reincidência de posições que defendem as vantagens do bloco não obstante os seus problemas. Como e por que um bloco com tantos defeitos e problemas acaba tendo uma dimensão conclusiva, positiva e, de alguma forma, agregadora? (SARAIVA, 2013, p. 313).

Segundo Mallmann e Marques (2013), por ser um processo multifacetado, a integração regional permite análise de suas diversas facetas, sob diferentes prismas teóricos, podendo gerar conclusões mais ou menos otimistas. Segundo as autoras, as análises que enfatizam a evolução comercial e institucional, por exemplo, tendem a resultar mais céticas devido aos graves entraves que ainda persistem. Por outro lado, aquelas que focalizam outros aspectos, como o social, por exemplo, mostram-se mais otimistas, pois houve aí algum progresso na última década. Adicionalmente, pode-se dizer que, dada a complexidade da integração regional, vista como um processo de mudança social em âmbito transnacional, as análises fundamentadas em diferentes matrizes teóricas são, em grande medida complementares, isso porque cada abordagem dá conta de apenas parte dos aspectos envolvidos no processo.

AS TEORIAS

Em linhas gerais, as teorias econômicas neoclássicas buscam compreender o impacto da integração comercial e/ou produtiva para a economia mundial, em termos de criação ou desvio de comércio, assim como os efeitos da adoção de economias de escala, possibilitadas pela queda das barreiras tarifárias e não tarifárias no âmbito dos processos de integração e a escolha dos governos por aderirem ou não ao processo integrativo tendo por base as expectativas de ganho (BALASSA, 1972; RODRIGUES, TAVARES, 2012). Segundo Cornett e Caporaso (2000), três perspectivas de investigação compõem o programa de pesquisa da economia neoclássica:

> a teoria das trocas no mercado focaliza a conduta alocativa relacionada com a competição e com a livre troca. [...] a teoria dos jogos e da interação estratégica analisa o comportamento dos atores (usualmente firmas) nos mercados imperfeitos. [...] a economia da organização ou das instituições identifica os arranjos institucionais mais adequados às transações econômicas (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 302).

No que concerne à análise da integração propriamente dita, são comumente considerados cinco níveis, do menos denso ao mais denso em termos de comprometimento mútuo: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e união política (RODRIGUES, TAVARES, 2012). Cada uma dessas formas de integração envolve graus diferenciados de liberalização e de compatibilização de políticas. Quanto mais o bloco densifica as relações entre as partes, maior é a necessidade de compatibilização das políticas setoriais e macroeconômicas e de criação de estruturas institucionalizadas para regular o espaço econômico integrado.

Teorias da integração de corte funcionalista, "concebidas para explicar os processos econômicos e sociais" (CORNETT; CAPORASO, 2000, p.308), procuraram identificar como se processam as dinâmicas que levam à integração.

Em contraposição aos argumentos de matriz realista que privilegia a ação dos Estados,

> [...] o funcionalismo dá menos importância aos atores estatais, acentua o papel das forças sociais e econômicas e propõe uma estratégia segundo a qual os esforços iniciais (cooperativos) se expandem gradualmente para áreas politicamente controversas (CORNETT, CAPORASO, 2000, p. 319).

Conceito central na concepção funcionalista, desenvolvida por David Mitrany, é o de *ramificação*, ou seja, o processo segundo o qual os efeitos positivos da cooperação em uma determinada área propiciam a expansão dessa prática para novas áreas de cooperação internacional. Segundo Cornett e Caporaso,

> Mitrany argumenta que a integração em um setor exige a integração adicional, ou para generalizar o sucesso ou, mais tipicamente, para superar os obstáculos e os desequilíbrios na realização dos objetivos iniciais (CORNETT, CAPORASO, 2000, p. 320).

Contudo, segundo os autores, Mitrany *explica mal o papel do poder e das instituições* e suas análises não percebem que

> até mesmo as experiências de integração mais técnicas têm fundamento em um consenso político (implícito) anterior; por isso interpretam mal as formas em que os esforços para aprofundar ou expandir a integração exigem um esforço político (CORNETT, CAPORASO, 2000, p. 320).

Atenção a esse aspecto é dada por autores que nos anos 1960 e 1970 fundam o chamado neofuncionalismo. Ernest Haas (2008 [1961]) assimila a contribuição funcionalista sobre a relevância da cooperação econômica e social e reabilita a dimensão política no processo de expansão da cooperação funcional. Essa releitura enfatiza a ideia de *spillover*, em substituição à de *ramificação*, cuja principal diferença é o componente político da primeira. A visão do processo de mudança deixa de estar focada nos aspectos meramente técnicos e "automáticos" da cooperação e passa a incorporar a dimensão política subjacente. Os neofuncionalistas partem do pressuposto de que os interesses dos Estados não são imutáveis e de que as percepções e crenças importam para a sua definição. Com isso, admitem o aprendizado e a redefinição de interesses decorrentes dos resultados da cooperação e sujeitos ao contexto institucional nacional e internacional. Assim, resultados tecnicamente perfeitos podem não ser do interesse de setores bem situados politicamente que, em consequência, poderão opor restrições às mudanças e criar obstáculos à integração. Cornett e Caporaso ressaltam a relevância acordada por Haas às instituições na definição dos chamados interesses nacionais.

> As instituições podem contribuir de forma decisiva para a integração, seja agindo diretamente para alterar ideias, expectativas e inclinações dos representantes estatais, seja mobilizando segmentos influentes da sociedade que, por sua vez, expressam expectativas de apoio governamental. O processo de integração perpetua-se, na medida em que modifica os interesses, as expectativas e as ideias dos atores internos de modo a precondicionar uma integração continuada (CORNETT, CAPORASO, 2000, p. 321-322).

Esforços para estabelecer a articulação entre economia, sociedade e política e os âmbitos nacional e internacional, de modo a entender os processos de mudança integracionista, têm sido inúmeros. Em contraponto à economia neoclássica, por exemplo, a teoria da regulação articula noções de procedências variadas, tais como o marxismo, o institucionalismo e o keynesianismo e introduz, a partir da obra do francês Michel Aglietá, *Régulation et Crises du Capitalisme*, de 1976, a ideia de que regimes de regulação organizam a acumulação do capital no âmbito de fronteiras onde vigoram, e de que é possível ampliar as fronteiras dessas normas, para regular um espaço maior e aumentar a área onde ocorre essa acumulação. Essa ação de

expansão das fronteiras regulatórias é função do Estado que opera, nesses termos, em benefício da expansão do capital, mediante pressão exercida por setores econômicos interessados (FARIA, 2001; BECKER, 2002).

Sob enquadramento teórico diverso, Walter Mattli (1999) se propõe a combinar abordagens institucionais e econômicas enfatizando as chamadas condições de demanda e de oferta. Para o autor, o sucesso da integração depende, por um lado, de que atores econômicos transnacionalizados reajam a custos de transação crescentes e demandem a integração do espaço econômico para reduzi-los. Por outro lado, autoridades governamentais devem ter a disposição e a capacidade para ofertar a ampliação da regulação a um espaço econômico alargado, o que depende de condições políticas internas. A dupla articulação entre o interno e o externo e entre economia e política permite a construção de variados modelos explicativos aplicados com sucesso ao caso sul-americano, em que "tem subsistido a primazia política presidencial que parece carecer de importante demanda econômica e política interna" (BURGES, 2005, p. 440).

No mesmo sentido, Malamud lembra que "o Mercosul foi criado como resultado da vontade política dos governos nacionais e só posteriormente gerou a demanda do público por maior integração" (MALAMUD, 2013, p. 230), o que não seria um problema do ponto de vista analítico se a integração prosperasse. Mas, como nota Malamud, as condições para tanto são inexistentes. Para o autor, a baixa interdependência comercial do Mercosul explica a também reduzida demanda por integração enquanto a escassa institucionalização não assegura as "condições de inércia" que, segundo ele, responderiam pela subsistência do processo em períodos de crise de demanda e de oferta. A escassez de recursos e as crises retiram dos governos a pouca capacidade que teriam para ofertar regulação ampliada.

> Dada a falta de demanda e de oferta para a integração, a única força que ainda poderia impulsionar o processo seria a inércia, criada por ações anteriores e congeladas por meio de instituições [...] [Contudo, essas ações] têm sido insuficientes para criar condições de inércia que impulsionem o projeto quando as condições de demanda e de oferta forem débeis (MALAMUD, 2013, p. 245, 249).

A relevância dada às instituições nos processos de integração reside no entendimento do quanto esses arranjos podem assegurar sua estabilidade, particularmente nos momentos de crise, além de tornar as transações mais previsíveis e transparentes, emprestando confiabilidade ao processo. O institucionalismo, embora aceite aspectos da teoria neorrealista (anarquia, interesses estatais e poder), vê nas instituições um fator de redução dos efeitos deletérios da anarquia.

Segundo Cornett e Caporaso,

> [...] as instituições internacionais mitigam os efeitos mais divisórios e tensos da anarquia [...] [os institucionalistas procuram verificar como] a difusão das informações, das normas e das regras pode alterar as opções dos Estados e influenciar a ordem, quando não o próprio princípio ordenador das relações internacionais [...] as variações nas instituições globais têm poder explicativo adicional para a compreensão da conduta interestatal" (CORNETT; CAPORASO, 2000, p. 312).

De acordo com Fawced e Hurrell (1997), a "institucionalização" geralmente ocorre quando já existe uma base de relações que podem ser formalizadas e trazer benefícios aos Estados. O apoio à crescente institucionalização da integração depende de quanto os Estados percebem vantagens nela, pois é preciso lembrar que níveis aprofundados de institucionalização reduzem sua autonomia decisória. Portanto, as instituições integracionistas são diretamente impactadas pelos interesses vigentes nos Estados e estes pelas instituições. Ou seja, as ações das lideranças governamentais, baseadas, segundo institucionalistas, em cálculo de custo benefício, incidem sobre o desenho institucional, que, por sua vez, exerce fortes efeitos sobre o comportamento dos Estados (MARIANO; MARIANO, 2002).

> As pressões internas e externas exercidas sobre o Estado são variáveis importantes para compreender a integração regional, seja mediante o estudo do papel dos nacionais, ou dos grupos internos ao Estado (GILPIN, 2001, MARIANO, MARIANO, 2002, p. 61).

No Mercosul, é possível perceber a relevância desses atores, principalmente nos temas comerciais, pois os diversos setores econômicos pressionam, seja por liberalização, seja por proteção tarifária, impedindo a progressão mais célere da integração.

São inegáveis as contribuições das teorias econômicas para identificar os gargalos existentes na América Latina e o comportamento dos fluxos materiais na região, assim como as análises que mostram os limites da integração econômica na região, seja por debilidades próprias da economia, seja por sua excessiva vulnerabilidade às crises internacionais (CURZEL, 2013; LAGOS, 2008). Da mesma forma, são incontornáveis as abordagens que vinculam economia e política (HAAS, 1961; MATTLI, 1999; MALAMUD, 2013). Delas se depreende a relevância de aprofundar estudos sobre a mudança social em processos de integração. A provisoriedade e a contingência dos interesses e das instituições são indicativos da importância dos sentidos dados

discursivamente aos processos integracionistas. Quanto a isso, o construtivismo é um aporte fundamental. Uma de suas principais premissas é a de que:

> o comportamento do Estado é moldado pelas crenças, identidades e normas sociais das elites. Indivíduos em coletividades forjam, moldam e mudam a cultura por meio de ideias e práticas. Estados e interesses nacionais são o resultado das identidades sociais desses protagonistas (MINGST, 2009, p. 68).

Um dos conceitos enfatizados por muitos construtivistas é o da identidade, e o fato de que elas mudam de acordo com as experiências, ou seja, o aprendizado importa, bem como a cooperação. Outro tópico de suma relevância para essa corrente teórica é o poder das ideias, principalmente em termos de discursos. As ideias são relevantes para a formação da identidade, bem como o discurso. Nicholas Onuf (1985), um dos principais expoentes dessa corrente, enfatiza a linguagem e as relações de poder, bem como o papel do discurso na construção da realidade. Uma das principais contribuições de Alexander Wendt (1992), outro importante autor dessa corrente, é a da coconstituição entre agente e estrutura, ou seja, ambos se influenciam mutuamente. Além disso, o autor salienta a importância de compreender as práticas dos agentes, o que faz com que algumas atitudes sejam reificadas e moldem interações, sendo famosa sua expressão, também título do artigo citado, "a anarquia é o que os Estados fazem dela" (WEND, 1992).

Tanto o papel das ideias sobre a formação de uma realidade social quanto o papel da linguagem e do discurso como forma de poder ou de possível manutenção ou transformação do *status quo* são contribuições importantes do aporte construtivista que devem ser levados em consideração na análise das relações entre Estados no plano internacional, especialmente em processos de integração, em que há sistemática (re)construção das identidades.

Com relação a esse aspecto, Miriam Gomes Saraiva e José Briceño Ruiz (2009) analisam o papel das ideias em três países do Mercosul, Argentina, Brasil e Venezuela. De acordo com os autores:

> Cabe ressaltar a importância do impacto das ideias na formulação do comportamento dos três países frente ao processo de integração. Se tomamos em conta as divisões e percepções internas existentes nestes países que incidiram sobre a evolução do Mercosul podemos encontrar algumas explicações para a distância entre discurso e ação, para a paralisia do bloco em alguns períodos de sua história, para as dificuldades para se estabelecer um marco mais institucional. Por outro lado, os interes-

> ses também demonstraram sua influência persistente no destino do Mercosul. As idas e vindas nas prioridades estratégicas da Argentina e do Brasil, o impacto do comportamento argentino no compromisso em relação à importância do bloco regional, ou a percepção da forma como o Mercosul pode ser útil na reconfiguração das relações com potências ou outros blocos regionais, foram variáveis que, sem dúvida, tiveram um impacto na evolução do bloco (SARAIVA, RUIZ, 2009, p. 164).

Portanto, os interesses importam, podendo gerar paralisia em momentos de crise interna ou mesmo internacional, e as ideias podem ser decisivas na construção de consensos, sobretudo no caso de um processo de integração intergovernamental, como o do Mercosul, em que as decisões são tomadas por consenso (arduamente construídos) com a presença de todos os membros do bloco.

Os fluxos econômicos e comerciais, as articulações políticas domésticas e internacionais, as peculiaridades sociais e culturais, assim como os arranjos institucionais envolvidos são diferentemente valorizados dependendo da perspectiva teórica adotada, algumas das quais foram acima tratadas. Contudo, nenhuma dessas dimensões permite, isoladamente, entender os processos de integração por demais complexos e incertos. Por essa razão, considera-se relevante defender uma abordagem que permita envolver os diferentes enfoques teóricos em uma matriz explicativa que auxilie a entender as especificidades das situações reais de integração, ainda que este não seja o espaço adequado para um exercício de tal envergadura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordou-se a integração regional na América Latina de modo a proporcionar uma ampla visão englobando desde iniciativas passadas até as mais recentes, o que permitiu perceber pelo menos dois pontos marcantes: a persistência das iniciativas e as dificuldades para dar continuidade aos atos iniciais. Sem dúvida, as especificidades econômico-sociais regionais e os contextos políticos internos e externos respondem por ambos.

Para refletir adequadamente sobre os condicionamentos cruzados de todos esses aspectos de maneira a tornar minimamente inteligível as iniciativas de integração, tanto com seus sucessos quanto com suas frustrações, examinaram-se algumas abordagens teóricas que, do ponto de vista deste capítulo, podem contribuir para o desenho de uma matriz teórica de ampla abrangência que dê conta dos mais variados aspectos da integração, tal como considera-se adequado para entender o caso latino-americano.

As contribuições neofuncionalistas, aí compreendidas também as não abertamente assumidas como tal, mostram-se promissoras, na medida em que permitem articular os aspectos econômicos, políticos, institucionais e sociais, uma vez que entender a importância da supressão de barreiras discriminatórias entre as economias é tão relevante para compreender a integração quanto entender as especificidades políticas e culturais que tanto podem acelerar quanto retardá-la. Quanto a isso, parece não haver dissenso importante entre analistas.

O que aqui se buscou introduzir é a ideia de que o processo de integração como tal não se inicia necessariamente com os atos de supressão de barreiras embora seja prático estabelecê-los como marco. Atos destinados a aproximar os povos, a tornas as relações mais densas e comprometidas, mesmo que de cooperação, devem sob o ponto de vista aqui proposto, ser inseridos como parte do processo de integração. Ademais, assim como as identidades nacionais, também a de uma futura região integrada é algo construído ao longo do tempo por países que desejam adensar seus laços. Iniciativas de cooperação voltadas a esse esforço devem também compor o processo de integração. É importante lembrar que nenhum compromisso de integração será levado a termo sem seu respectivo argumento legitimador. Não parece lógico analisar a elaboração desse argumento entendendo todo a esforço para tanto como algo fora do processo integracionista. Nesse aspecto, as abordagens construtivistas são úteis para a análise do momento particular de construção ideológica do espaço a ser integrado, da identidade regional. Parafraseando Wendt pode-se dizer que a integração é o que os Estados e as sociedades fazem dela.

PARTE II

RELAÇÕES BINACIONAIS

CAPÍTULO 4

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LA RELACIÓN BINACIONAL BRASIL-URUGUAY

ISABEL CLEMENTE

INTRODUCCIÓN

La relación binacional Brasil-Uruguay ha estado siempre en el primer plano de la agenda de la política exterior uruguaya. Junto con Argentina, Brasil integra "el primer círculo concéntrico" que la Cancillería uruguaya identifica, de acuerdo con una tradición de pensamiento asentada desde inicios del siglo XX, en la proyección de la política exterior.[1] La competencia entre las potencias coloniales por el dominio territorial en América del Sur y los conflictos originados en el proceso de independencia hispanoamericano dejaron un legado perdurable en las relaciones entre los dos países desde la fase inmediatamente posterior a la independencia hasta la década de 1870, cuando la relación binacional comenzó a desarrollarse por los canales regulares de la diplomacia. La incidencia de intereses de naturaleza geopolítica y la regionalización de las luchas políticas internas fueron determinantes en la relación binacional durante el proceso de configuración de ambas naciones desde la independencia hasta el fin de la guerra de la Triple Alianza. La estabilización que se afirmó después de 1870 fue gestionada en Uruguay con un modo de conducción de la relación binacional que se enmarcaba en la llamada "diplomacia pendular".

Este artículo se propone analizar desde la perspectiva de Uruguay la relación binacional Uruguay-Brasil con base en tres categorías articuladoras: normas e instituciones, regionalismo fronterizo y orientaciones de la política externa. Con el objeto de determinar el cambio y la continuidad en esa relación, presenta una revi-

[1] La teoría de los "círculos concéntricos" diferencia espacios territoriales entendidos como ámbitos de relaciones exteriores de Uruguay según criterios geopolíticos y culturales ordenados de acuerdo con su proximidad: 1) Argentina y Brasil; 2) América del Sur; 3) el Hemisferio occidental; 5) el mundo.

sión del proceso histórico para establecer, en el devenir del tiempo, los elementos de permanencia y los quiebres o rupturas que identifican al cambio.[2]

Las relaciones binacionales constituyen un campo específico dentro de las relaciones internacionales y son objeto de un voluminoso cuerpo de la literatura cuyos orígenes se remontan a los orígenes de la propia disciplina. Cohen (1980) sostiene que aunque existe un conjunto de normas que son acatadas por el conjunto de la comunidad internacional, las normas que más afectan a los Estados en la práctica regular de sus relaciones externas son las que existen en el nivel bilateral, y con menos frecuencia, en el nivel regional.

En países involucrados en procesos de integración, las relaciones binacionales usualmente se modifican como consecuencia de dinámicas y estructuras generadas por esos procesos pero el nivel bilateral mantiene un importante perfil diferenciado, tal como lo ilustran los casos de los países miembros de la Unión Europea. En este artículo se examinará de qué manera la relación binacional uruguayo-brasileña se inscribe en un nivel regional a partir de la fundación de Mercado Común del Sur (Mercosur) pero conserva y fortalece una entidad propia dentro de las dinámicas del bloque.

REFERENCIAL TEÓRICO Y PERIODIZACIÓN

Normas e instituciones establecen regularidades y procedimientos que se naturalizan como resultado de la estabilización de las relaciones entre Estados pero dejan de operar en condiciones de ruptura de la estabilidad. Puede sostenerse que en la fase que siguió a la independencia hasta la década de 1870 el poder de las normas e instituciones fue muy débil en la relación binacional: conflictos internos regionalizados con participación de actores de los dos países, invasiones del territorio uruguayo e intervención armada marcaron un ciclo de turbulencias en la relación binacional. La estabilización posterior a 1870 coincidió con la gradual afirmación de normas e instituciones que dieron forma a las relaciones entre Brasil y Uruguay.

Sobre la base de la forma y el grado de explicitación, Cohen propone, en su ya citado artículo, una clasificación de normas que se presenta en un continuum desde un extremo, en el cual se sitúan los acuerdos escritos que obligan legalmente al cumplimiento, hasta otro extremo donde se ubican formas de entendimiento concertadas

[2] Existen grandes vacíos en la investigación sobre este tema y desigualdades en el tratamiento del conjunto del proceso: algunos períodos y problemas específicos han sido más estudiados que otros, con un predominio claro de los estudios de caso y ausencia virtual de obras de síntesis.

sobre la base de la convergencia de intereses y no comunicadas públicamente. Entre estos dos extremos, Cohen identifica una variedad de niveles de normas en la relación binacional: los tratados internacionales (identificados con el primer extremo del continuum), acuerdos escritos tales como memorandos y declaraciones, los "pactos entre caballeros", las interpretaciones consensuadas sobre "el espíritu" de los acuerdos, los entendimientos tácitos y, en el último extremo, la auto-contención mutua. En el desarrollo de este trabajo se constatará que esta tipología de normas encuentra evidencias múltiples pero en grados diferentes en la evolución de la relación binacional.

El concepto de regionalismo da fundamento a una extensa producción en ciencias sociales en general y en particular al área de investigaciones interdisciplinarias en estudios regionales. En los estudios internacionales, los conceptos de regionalismo y regionalización son centrales en la investigación sobre formación de bloques de integración y en estudios de caso.

El regionalismo ha sido estudiado extensamente en Brasil y más recientemente, en Uruguay. Para el caso de Brasil, Leslie Bethell (2002) lo identifica como una variable determinante en la historia política hasta 1945, caracterizada por este autor por la ausencia casi total de partidos políticos nacionales y por el peso omnipresente de los partidos políticos estaduales. Joseph Love (1993) explica el regionalismo como una orientación política con objetivos de defensa y fortalecimiento de la autonomía de las unidades regionales que forman parte de una unidad mayor, en las decisiones sobre políticas. Esta conceptualización se sustenta en su estudio sobre el regionalismo riograndense (LOVE, 1971).

Desde la perspectiva de la cultura, Felipe Arocena elabora los conceptos de región y regionalización con base en criterios de identidad, valores y estilos de vida. La región se caracteriza por un grado de homogeneidad interna que permite diferenciarla del espacio exterior: "Las regiones suelen estar definidas tanto a nivel supranacional como a nivel sub-nacional... Precisamente el término región tiene su interés estratégico para dar cuenta de los territorios que quedan invisibles por las fronteras de los países" (AROCENA, 2011, p. 20).

En este artículo se propone el regionalismo fronterizo como categoría con capacidad explicativa para el análisis de un componente sustantivo de la relación uruguayo-brasileña. Se trata de una construcción supranacional, con elementos distintivos que se originan en la naturaleza transfronteriza de un amplio conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales. La afirmación de un fuerte regionalismo fronterizo sobre la base de elementos comunes entre el territorio del sur riograndense y los territorios de frontera en la república oriental introdujo una dimensión específica en la relación binacional. Similitudes en la formación del poblamiento con inmigrantes procedentes de las islas atlánticas de las respectivas metrópolis, de las islas Azores en el caso de Río Grande y de las Islas Canarias en el caso de Uruguay, una misma

economía ganadera con formas de organización y técnicas de trabajo parecidas y una sociedad con costumbres y valores compartidos, proporcionaron la base para la creación de vínculos de diverso tipo entre los pueblos ubicados a los dos lados de una frontera que no presentaba obstáculos para el tránsito y la comunicación: relaciones familiares, de comercio y negocios se materializaron en muchas empresas comunes y en acciones políticas. En ese contexto, las relaciones entre actores políticos del espacio fronterizo incidieron sobre la agenda de la relación binacional.

Finalmente, las orientaciones de la política exterior de los dos países tuvieron efectos directos sobre la relación binacional. En este artículo se consideran los grados de convergencia o de divergencia en posiciones ante problemas de política internacional, hemisférica y subregional.

Existe un consenso generalizado en la literatura sobre política exterior uruguaya acerca de la "diplomacia pendular" adoptada por Uruguay en sus relaciones con los dos países vecinos. El dirigente político y escritor Luis Alberto de Herrera, en una obra publicada en 1912, caracterizaba la situación de Uruguay por "su posición intermedia entre dos grandes agrupaciones", "dos grandes fuerzas tradicionales y contradictorias". Herrera definía la dirección imperante en la política exterior de Uruguay como una práctica de alternancia en la aproximación a uno u otro de sus grandes vecinos, según el estado de las relaciones con cada uno, sobre la base de un supuesto: "las circunstancias han querido que los intereses generales de Brasil y Argentina no coincidan" (HERRERA, 1988, p. 259-268). Esta explicación de la llamada diplomacia pendular se ha perpetuado hasta nuestros días tanto en la visión de los responsables de la conducción de la política exterior como entre los analistas. El argumento en este artículo es que las oscilaciones del péndulo hacia Brasil fueron más frecuentes y prolongadas que los movimientos de alejamiento.

El análisis del proceso histórico en la relación binacional para establecer cambios (estructurales y coyunturales) y continuidades de largo, mediano y corto plazo se desarrolla con base en una periodización que diferencia cinco etapas: La República uruguaya y el Imperio de Brasil; Uruguay y la primera República brasilera; De la Gran Depresión a la Guerra Fría; Ciclo de crisis política y autoritarismo en el Cono Sur; Integración regional y revalorización del espacio fronterizo.

LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY Y EL IMPERIO DE BRASIL

El período que siguió a la formación del Estado uruguayo estuvo marcado por la máxima conflictividad en la relación binacional: la definición de límites contra las expectativas de Uruguay, la intervención militar y la ocupación de territorios por Brasil durante la guerra civil de 1865 tuvieron por consecuencia una marcada pola-

rización en las posiciones de políticos e intelectuales uruguayos sobre la relación de Uruguay con Brasil. En este período se afirmó la fuerte presencia del regionalismo como factor de la dinámica política. En el ámbito sudamericano, este período estuvo marcado por dos guerras prolongadas: la guerra entre el Imperio y la Confederación Argentina y la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay.

El hecho de que Uruguay se organizara como Estado independiente tras una guerra con el Imperio, durante la cual contó con el apoyo militar de la Confederación de Provincias del Río de la Plata (hoy República Argentina) y con la mediación de Gran Bretaña, estableció una configuración particular a la relación binacional. En primer término, Uruguay surgió como un pequeño estado entre dos grandes vecinos y debió desde un comienzo equilibrar sus relaciones con los dos. En segundo lugar, la mediación británica aseguró (aunque expresamente el Reino Unido no accedió a otorgar su garantía a la soberanía uruguaya) la existencia independiente pero ello no fue suficiente para que en el texto de la Convención Preliminar de Paz quedaran definidos los límites del nuevo Estado. Esta historia diplomática y militar explica las condiciones de debilidad de la naciente república.

El primer problema binacional que se propuso resolver el nuevo estado uruguayo fue la definición de sus fronteras con Brasil (dado que las fronteras con Argentina estaban virtualmente definidas por anteriores regulaciones de la Corona española) y a ese fin se emprendieron gestiones diplomáticas durante los dos primeros gobiernos de Uruguay.

La delimitación territorial fue abordada por la diplomacia oriental con fundamento en los principios elaborados por juristas y diplomáticos hispanoamericanos en el período de la independencia con la doctrina del *uti possidetis juris* de 1810. Sobre esta base los gobernantes uruguayos consideraron que el límite norte de su territorio era el río Ibicuy, de acuerdo con las estipulaciones del Tratado de San Ildefonso firmado por España y Portugal en 1777. Pero las misiones ante la corte de Río a cargo de Carlos Villa Demoros en 1837 y de José María Reyes en 1838 no lograron los resultados deseados.

Este fracaso se explicaba en parte por la contradicción esencial entre las posiciones doctrinarias de cada parte: mientras Uruguay defendía, al igual que los restantes Estados hispano-americanos, la doctrina del *uti possidetis juris* que se sustentaba en el principio de legitimidad de los tratados, y en este caso implicaba la adopción de la línea trazada por el Tratado de San Ildefonso, la diplomacia del Imperio sostenía la tesis del *utipossidetis de facto* cuyo fundamento era la ocupación efectiva del territorio (DORATIOTO, 2014, p. 31).

La determinación de fronteras se estableció apenas al fin de la Guerra Grande (1839-1851) con el Tratado de límites de 1851: la línea quedó trazada desde la desembocadura del Río Cuareim en el Uruguay hasta la desembocadura del Arroyo del Chuy

en el Océano Atlántico. Este tratado formaba parte de un conjunto de cinco tratados uno de los cuales era el Tratado de Extradición que comprometía la colaboración de Uruguay en la captura de esclavos fugitivos. La controversia política sobre estos documentos fue intensa en Uruguay, en particular sobre los tratados de límites y de extradición. Este último recibió grandes cuestionamientos de prominentes actores políticos por la transgresión de la soberanía que implicaba y por la contradicción que planteaba con la postura de abolición de la esclavitud asumida por Uruguay. Sin embargo, a pesar de la fuerte resistencia interna, el Parlamento uruguayo, tras mucha discusión, ratificó finalmente el conjunto de cinco tratados. Ellos constituyeron el marco normativo de la relación binacional hasta los inicios del siglo XX.

A la divergencia sobre límites, resuelta finalmente con pérdidas territoriales para Uruguay, se sumó el regionalismo fronterizo como factor de deterioro de la relación binacional: el involucramiento de un número importante de dirigentes políticos uruguayos en el conflicto que enfrentó a Río Grande con el Imperio, dio origen a reclamos y presiones de la diplomacia imperial, conducida sucesivamente por los embajadores José María do Amaral y José María da Silva Paranhos (futuro Vizconde de Río Branco), ante las autoridades de Montevideo.

La difusión de ideas republicanas en Río Grande por contactos con los caudillos orientales (PORTO, 1929), la participación riograndense en las guerras de independencia uruguaya, las relaciones personales entre caudillos orientales y gaúchos y la participación de combatientes de los dos países en las guerras civiles de Uruguay y Brasil durante el siglo XIX, fueron factores de la regionalización de los conflictos políticos.

Durante la Revolución Farroupilha, en el período de existencia de la República de Piratiní, en un contexto político marcado por la débil presencia del Estado imperial en el Sur y del Estado uruguayo en todo el territorio al norte del Río Negro, el papel del regionalismo fronterizo fue determinante en la configuración de un espacio político regional. Las acciones de las redes de relaciones políticas entre Río Grande y Uruguay se intensificaron en el marco de una institucionalidad limitada al poder del caudillo como agente de construcción de lealtades y afirmación del orden local y a los pactos "entre caballeros" (o "compadres", según el término más comúnmente usado en aquel tiempo).Tal vez el ejemplo más consumado de este tipo de acuerdos fue el pacto celebrado entre el ex –presidente Fructuoso Rivera y los dirigentes "farrapos" Bento Gonçalves y Bento Manoel por el cual se comprometía la asistencia mutua de estos dirigentes en apoyo de los planes políticos de cada parte (PIVEL, 1945).

En la última década del siglo XIX y primera del siglo XX esa trama de vínculos políticos regionales volvió a manifestarse en la participación uruguaya en la revolución federalista de Río Grande en 1893-1895 y en la participación brasilera en las guerras civiles lideradas por Aparicio Saravia en 1897 y en 1904 (MENA, 2004).

Simultáneamente a este proceso de conflictos regionales, durante el período que se extiende entre 1851 y 1868, avanzó la integración socio-económica con la red de compañías comerciales, industriales y bancarias formada por Irineu Evangelista de Souza, Barón de Mauá. Este complejo empresarial comprendía haciendas, saladeros, compañías de comercio exterior y establecimiento bancario con derecho a emisión de moneda en Uruguay pero la crisis económica que se desencadenó al final de la guerra del Paraguay provocó la quiebra generalizada de este emporio empresarial (HAINES, 1972).

La relación binacional con Brasil fue objeto de análisis y controversia en Uruguay. Dos visiones contrapuestas expresaron los puntos de vista extremos entre los que se dividía la opinión. De una parte, el negociador de los tratados de 1851 y embajador de Uruguay en Río de Janeiro Andrés Lamas defendió en dos documentos enviados a la Cancillería en 1854 la alianza estrecha de Uruguay y el Imperio de Brasil como orientación necesaria de la política exterior uruguaya y como estrategia para asegurar la recuperación económica, la estabilidad política y el progreso, así como para aislar a Uruguay de "la anarquía política argentina" (URUGUAY, Museo de Historia Nacional, Colección de Manuscritos).

Bernardo P. Berro, Canciller de Uruguay durante la presidencia de Juan Francisco Giró (1851-1853) y Presidente entre 1860 y 1864, propuso por el contrario una política nacionalista, de afirmación de la autonomía, búsqueda de mercados y relaciones políticas con las potencias de Europa y fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios fronterizos (BERRO, 1966). En ejecución de esta política se fundaron centros poblados en la frontera con Brasil, el más importante de los cuales, en 1862, la Villa Cevallos (un nombre de resonancia histórica, en referencia explícita al jefe militar español que recuperó definitivamente Colonia del Sacramento de manos de los portugueses), rebautizada con el nombre de Rivera en 1867.

URUGUAY Y LA PRIMERA REPÚBLICA DE BRASIL

El período de la Primera República en Brasil coincide con un período de cambios profundos en la sociedad, la economía y la política de Uruguay. En la región de frontera, termina el largo ciclo de las guerras civiles (en 1895 para Brasil y en 1904 para Uruguay) y, con ello, desaparece de la agenda binacional el efecto de los eventos políticos internos y sus ramificaciones transfronterizas. La neutralidad de las fronteras de Río Grande en ocasión de la guerra civil de 1904 fue asegurada con una gestión directa del Barón de Río Branco ante el presidente del Estado Borges de Medeiros (DORATIOTO, 2014, p. 78). Con el fin de las guerras civiles, La relación binacional se estabiliza y avanza en institucionalidad.

Desde el punto de vista de la política exterior de los dos países, los cambios profundos en el continente y en el mundo planteaban desafíos a la definición de posiciones: el avance de la política hemisférica de Estados Unidos, las conferencias panamericanas, la primera guerra mundial, la revolución bolchevique y la creación de la Sociedad de Naciones fueron temas de primera importancia en la agenda de los dos países.

El regionalismo fronterizo se consolidó y cambió de carácter con la corriente de inversiones y emprendimientos comerciales e industriales de uruguayos en Río Grande, en un movimiento que replicaba, en sentido inverso, el establecimiento durante el siglo XIX en tierras uruguayas de riograndenses dedicados a la producción rural. Compras de tierras para establecimientos ganaderos o cultivo de tabaco, inversiones en industria saladeril, cervecera y molinera, en óptica, telecomunicaciones y bancos, tanto en la forma de apertura de sucursales de empresas ya establecidas en Uruguay o de nuevas compañías de composición mixta por asociación con capitales brasileros, promovieron una dinámica económica de escala transfronteriza (JACOB, 2004). El papel de Montevideo como puerto de salida de las exportaciones de Río Grande estimuló el comercio binacional hasta que esa situación llegó a su fin cuando los ferrocarriles y el puerto de Río Grande crearon una nueva ruta a los intercambios comerciales del sur riograndense.

A inicios del siglo XX, la relación binacional estuvo marcada por la decidida aproximación de Uruguay a Brasil, en un período de conflictos con Argentina en torno al problema de los límites en el Río de la Plata. El momento culminante de esa relación fue la conclusión del Tratado de Rectificación de Límites de 1909, el cual adoptó el criterio del talweg para la demarcación de límites en el río Yaguarón y la Laguna Merin.[3] En la negociación previa a la firma de ese tratado cumplieron un papel importante los organismos de gobierno estadual de Río Grande, consultados por el entonces canciller Barón de Río Branco: estas consultas incluyeron a dirigentes políticos del Estado, miembros riograndenses del Senado federal, el Gobernador del Estado y la Asamblea del Estado, organismo este último que hizo explícito su "aplauso" al acuerdo ya negociado (AMÉZAGA, 1942). Este temprano antecedente de paradiplomacia confirma la importancia del regionalismo fronterizo como factor en la relación binacional.

Las orientaciones en política exterior de los dos países ante los temas principales de política internacional en la época revelan un grado importante de convergencia: ambos coincidieron en la política de aproximación a Estados Unidos, aunque en

[3] Este tratado modificaba el tratado de límites de 1851 y recogía varias de las aspiraciones uruguayas, formuladas en negociaciones entabladas por comisionados enviados por Uruguay en distintos momentos entre 1875 y 1990.

el caso de Uruguay, con reservas importantes acerca del carácter de la Doctrina Monroe como doctrina de derecho internacional y de las intervenciones de Estados Unidos en América Central y el Caribe. A diferencia de Argentina, que sostuvo una posición de neutralidad, los dos países apoyaron a los Aliados durante la primera guerra mundial pero mientras Brasil tuvo participación explícita (BANDEIRA, 2004), Uruguay se abstuvo de intervenir en el proceso bélico y no fue más allá de la ruptura de relaciones con las potencias centrales. Tanto Uruguay como Brasil participaron en la Conferencia de Versalles y se involucraron activamente en la Sociedad de Naciones pero mientras Brasil se retiró de la organización de Ginebra, Uruguay continuó en ella hasta el estallido de la segunda guerra mundial aunque algunos dirigentes políticos proponían que Uruguay adoptara la misma posición de Brasil.

En 1916 los dos gobiernos firmaron una Convención de Arbitraje General Obligatorio que para Uruguay tenía gran importancia en la medida en que fortalecía la doctrina que había sustentado desde su presentación en la Conferencia Internacional de La Haya en 1907 a favor del arbitraje para resolver los conflictos internacionales. En el ámbito fronterizo, en 1913 se firmaron una Convención Sanitaria Agrícola y un Convenio de transporte ferroviario entre Rivera y Santana do Livramento. En 1918, fue firmado el tratado para la construcción de un puente sobre el río Yaguarón, puente que sería inaugurado en 1930.

DE LA GRAN DEPRESIÓN A LA GUERRA FRÍA

El período comprendido entre 1930 y 1945, dominado por la crisis financiera mundial, la gran depresión y la segunda guerra mundial, fue en muchos países latinoamericanos una época de golpes de Estado y regímenes autoritarios. Dos conflictos bélicos alteraron las relaciones entre países sudamericanos: la guerra entre Colombia y Perú y la guerra del Chaco.

En Uruguay, dos golpes de Estado (1934 y 1942) pautaron la transición de la política democrática al autoritarismo hasta las elecciones presidenciales de 1943 que restablecieron plenamente la vigencia de la democracia. En este contexto, la relación binacional se caracterizó por las coincidencias entre los gobernantes de los dos países: la admiración compartida por el modelo de Estado autoritario triunfante en Italia, Alemania, España y Portugal, las afinidades ideológicas y las relaciones personales entre presidentes y dirigentes políticos contribuyeron a la cooperación y la acción mancomunada. Particularmente notables fueron las amistosas relaciones de Getulio Vargas con el presidente Gabriel Terra y el líder opositor Luis Alberto de Herrera quien se asoció a Terra a partir del golpe de 1933 en la formación de la coalición gobernante. Estos acuerdos "entre caballeros" fueron complementados con avances importantes en la adopción de normas y en institucionalización.

Una activa diplomacia presidencial con intercambios de visitas (la de Vargas a Uruguay fue conmocionada por un atentado contra Terra) y varios proyectos conjuntos fortalecieron el vínculo Uruguay-Brasil en un período en el cual la relación con Argentina experimentaba un serio deterioro. Brasil intervino como mediador cuando se produjo una ruptura de relaciones entre los dos países rioplatenses como consecuencia de las actividades de exiliados argentinos en Montevideo en 1932. Sin embargo, el comercio binacional fue duramente afectado por las políticas proteccionistas del gobierno de Vargas: un informe del Ministerio de Relaciones Exteriores alertaba sobre las cifras del déficit comercial.

Varios acuerdos binacionales tuvieron por objetivo la solución de problemas de la región fronteriza. El Tratado de Comercio y Navegación firmado en agosto de 1933 contenía varias disposiciones sobre el comercio transfronterizo y en noviembre de 1935 se concluyó un acuerdo de frutas frescas y pino de Brasil. En 1933 fue firmado el Convenio para la fijación del Estatuto Jurídico de la Frontera. En relación con problemas de seguridad pública, en 1933 los dos países firmaron un Tratado de Extradición, seguido en 1934 por la firma de una Convención de Asistencia Judicial.

En 1941 se celebró un acuerdo sobre profilaxis de la hidatidosis y en 1944, un acuerdo para obras de reparación de caminos en el municipio de Santa Vitoria de Palmar y en el departamento de Cerro Largo, entre organismos de obras públicas de Uruguay y del Estado de Río Grande, con intercambio de materiales y grupos de trabajadores.

La cooperación en políticas de seguridad fue estrecha: cuando se inició la revolución liderada por Luis Carlos Prestes, Uruguay rompió relaciones con la URSS en 1935, en respuesta a la acusación del gobierno brasileño contra la Embajada soviética en Montevideo por supuesta asistencia a los revolucionarios. En reciprocidad, el gobierno de Vargas, adoptó medidas para impedir todo posible auxilio desde Brasil a los movimientos de rebelión contra el régimen de Terra.

Las orientaciones de la política exterior de los dos países ante los grandes eventos de la política internacional fueron en términos generales convergentes Desde el estallido de la segunda guerra mundial, ambos Estados actuaron en forma alineada con las resoluciones aprobadas en las Conferencias Panamericanas de 1938 (Lima), 1939 (Panamá), 1940 (La Habana) y 1942 (Río de Janeiro). Sin embargo, Uruguay no declaró la guerra hasta 1945 a pesar de las expectativas de Getulio Vargas, una situación que puede caracterizarse siguiendo a Cohen como un caso de "auto-contención mutua". Por otra parte, las divergencias entre Brasil y Argentina sobre la posiciones ante el conflicto mundial, colocaron a Uruguay en situación difícil, tanto en el nivel binacional con cada uno de los dos Estados, como en el de la relación con Estados Unidos. Estas tensiones se manifestaron en el ámbito interno, en diferencias entre actores del más alto nivel gubernamental y en debates políticos públicos.

En cuanto a las relaciones en el nivel regional, Uruguay y Brasil coincidieron con las posiciones adoptadas por el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Continente, organismo creado en la Conferencia de Río de 1942 y presidido por el Canciller uruguayo Alberto Guani.

CRISIS Y AUTORITARISMO EN EL CONO SUR

En el largo período de la guerra fría que se extiende durante cuatro décadas, ambos países enfrentaron los efectos de un ciclo de crisis económica y social, movimientos de protesta, inestabilidad política y regímenes autoritarios. Hacia 1985, Uruguay y Brasil culminaron la transición a la democracia. Casi inmediatamente después se iniciaba el proceso de integración que condujo a la fundación del Mercosur en 1991.

Desde la posguerra hasta la quiebra de la democracia el gran tema que acercó a los dos países fue el desarrollo. Desde la Conferencia de Comercio y Empleo en La Habana en 1947 hasta la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en Punta del Este en 1961, incluyendo la activa participación en la Comisión Económica para Latinoamérica (CEPAL), desarrollo e integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) estuvieron asociados a las posturas de Brasil y Uruguay (FURTADO, 1989, p. 137-153). Hasta 1964, los dos países compartieron una posición similar, aunque con muchos matices, ante Cuba y en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La coordinación de acciones en la región fronteriza continuó con nuevos acuerdos para abordar problemas de salud (Convenio de reconocimiento recíproco de certificados de vacunación de 1946), comunicaciones (Convenio para la construcción de un puente sobre el río Cuareim entre Artigas y Quarahi de 1947) y educación. El 28de diciembre de 1956 se firmó un Convenio cultural bilateral para la cooperación en educación, ciencia y cultura.

La perspectiva de la cooperación y del desarrollo se manifestó en la creación de comisiones mixtas para las cuencas de la Laguna Merín en 1963 y del río Cuareim en fecha posterior. En 1965, se firmó un Convenio para interconexión eléctrica y otro de interconexión ferroviaria. El puente sobre el arroyo Chuy fue remodelado y en 1968 se firmó un acuerdo de pesca y preservación de recursos vivos.

Durante el período autoritario, nuevamente los dos países coincidieron en la cooperación contra opositores y movimientos insurgentes. Las visiones geopolíticas, que se expresaron en propuestas de una organización para el Atlántico Sur, encontraron bastante recepción en algunos medios militares de Uruguay hasta que la iniciativa fue desactivada, en parte por la oposición declarada de Estados Unidos (ROTULO y DAMIANI, 2010).

Por otra parte, el predominio de perspectivas geopolíticas no significó el abandono de las políticas de cooperación. El Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, el cual enunciaba como "de importancia jurídica, política y económica" la entrada en vigor del acuerdo sobre la definitiva fijación de la Barra del arroyo Chuy y del límite lateral marítimo aprobado en 1972 (PUCCI, 2010, p. 247-255) en su artículo III instituía una Comisión General de Coordinación Brasilera-Uruguaya con los objetivos de fortalecer la cooperación entre los dos países, analizar los asuntos de interés común y proponer medidas.

Este tratado contenía un anexo de importancia fundamental para Uruguay, el Protocolo de Expansión Comercial. En su artículo VI disponía el desarrollo de acciones conjuntas para la realización de obras de infraestructura y en ese sentido señalaba como de importancia prioritaria el programa de desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín. El artículo XVIII reconocía las necesidades de abastecimiento de energía de los dos territorios, especialmente en las regiones fronterizas y la necesidad de satisfacerlas en las mejores condiciones técnicas y financieras, inclusive mediante la interconexión de los respectivos sistemas eléctricos. Finalmente, el artículo XX preveía la celebración de un acuerdo básico para impulsar la realización conjunta de programas de investigación y desarrollo, creación de centros de investigación, de perfeccionamiento y producción experimental y la organización de seminarios y conferencias.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y REVALORIZACIÓN DEL ESPACIO FRONTERIZO

La fundación de Mercosur significó el fin de la diplomacia pendular y la adopción por Uruguay de una nueva estrategia de inserción internacional basada en la fortaleza del bloque regional y sus potencialidades como medio para la inserción en el mundo. Este cambio en la política exterior no estuvo exento de debates ni de formulaciones alternativas a la pertenencia al bloque regional (CLEMENTE, 2007, p. 22-24).

A partir de la fundación de Mercosur, la relación binacional Uruguay-Brasil se bifurca en dos grandes vías: por una parte, la relación binacional en términos clásicos y por otra, las relaciones que los dos países entablan dentro del bloque y en las instancias de concertación y negociación de Mercosur con otros bloques o países.

Considerando la relación binacional en el nivel estrictamente bilateral ha prevalecido el acuerdo entre las posiciones. Esta coincidencia se reproduce en el ámbito de organismos multilaterales, donde Uruguay ha apoyado iniciativas de Brasil en el sentido de reforma de algunos organismos y la candidatura de Brasil al Consejo de Seguridad. Se registran sin embargo, algunas excepciones que tuvieron en su momento un eco resonante: es el caso de la negativa a ingresar al grupo de los 20 que Brasil promovía junto a India en la conferencia de la OMC de 2003 en

Cancún. Esta posición fue luego revisada, tras el cambio de gobierno en Uruguay en 2005: una de las primeras medidas anunciadas en el discurso de asunción por Tabaré Vázquez fue la decisión de ingresar a dicho grupo. En cambio, en la elección del Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Uruguay, que sostenía a su candidato propio, decidió no votar por el candidato de Brasil y en cambio finalmente dio su voto a Pascal Lamy.

Sin embargo, la mayor tensión entre Uruguay y Brasil se originó en la propuesta de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos, impulsada por los miembros del equipo económico del gobierno de Vázquez. Se trataba de una propuesta que había sido formulada por el gobierno anterior encabezado por Jorge Batlle Ibáñez, del Partido Colorado. Al fin, la oposición de la Cancillería a esta iniciativa y el rechazo que ella generó en gran parte del sistema político, en los intelectuales, en los movimientos sociales e inclusive en algunos sectores importantes del empresariado, convencieron al presidente de abandonar la idea (PORZECANSKI, 2010). También las advertencias contenidas en las declaraciones del Canciller de Brasil Celso Amorim tuvieron un seguro efecto en esa decisión.

En el ámbito Mercosur las mayores divergencias entre Uruguay y Brasil tuvieron que ver con el tema comercial y con el sector automotriz. Un segundo factor de disenso se originó en las expectativas de Uruguay en un acuerdo Mercosur-UE. En realidad, este era uno de los objetivos principales que motivaron la decisión de Uruguay de ingresar al bloque y uno de los argumentos centrales del gobierno en su defensa de la política de integración. La frustración ante la prolongación indefinida de estas negociaciones está en la base del desencanto que prevalece en muchos sectores sociales de Uruguay, una realidad que puede cambiar con la nueva perspectiva que se plantea desde fines de 2013.

En cambio, en el ámbito de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) la convergencia en las posiciones de Uruguay y Brasil ha sido visible: en las actuaciones ante las crisis regionales de Bolivia, de Colombia, Ecuador y Venezuela, y finalmente en el caso de la crisis política venezolana de 2013-2014, las posiciones de Uruguay han sido coincidentes con las de Brasil y la mayoría del bloque. En la crisis paraguaya de 2012 Uruguay defendió la posición tomada en acuerdo de mandatarios en la cumbre de Mercosur en Mendoza aún cuando esa postura tuvo luego un costo político alto en el marco de un debate doméstico que llegó al extremo de plantear una analogía con la guerra del Paraguay, aún cuando el contexto histórico era radicalmente diferente.

El cambio más importante en la relación binacional en este período fue la adopción de un nuevo paradigma en la relación fronteriza. La aprobación de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo en 2002 dio impulso a una nueva dinámica que incorpora, junto a los organismos gubernamentales, al sector privado, a las organizaciones sociales y a las autoridades locales.

BALANCE Y CONCLUSIONES

El análisis histórico expuesto en este artículo permite establecer que la relación binacional transitó del conflicto y la intervención armada a la estabilización y la vigencia de las prácticas regulares de la diplomacia con la transición del régimen político de Imperio a República en Brasil.

Si bien los grados de aproximación entre los dos gobiernos fueron diversos desde el inicio del siglo XX no hubo instancias de ruptura de relaciones entre Uruguay y Brasil como sí las hubo entre otros países. Hubo continuidad en algunas coincidencias básicas de política exterior como la relación con Estados Unidos, el compromiso con el sistema interamericano y con el sistema multilateral encarnado primero en la Sociedad de Naciones y luego en el sistema Naciones Unidas creado después de la II Guerra Mundial. También se demuestra la continuidad en la coincidencia con los objetivos de desarrollo y de integración en bloques de alcance geográfico diverso: latinoamericano, con ALALC, subregional, MERCOSUR y sudamericano, con UNASUR. Las instancias de cambio o divergencia anotadas en este trabajo tuvieron carácter coyuntural.

Una constante en el desarrollo histórico de la relación binacional es el papel del regionalismo fronterizo que se afirma en los comienzos de la existencia independiente de los dos Estados y se consolida gradualmente con la confluencia de procesos económicos, sociales y culturales. La importancia de la región fronteriza en la relación binacional queda evidenciada con el número de acuerdos celebrados. Una larga continuidad en las prioridades de la agenda demuestra que salud, educación, transporte, caminos, puentes, comercio y cooperación judicial y policial han sido problemas de importancia permanente. El cambio mayor se registró en el abordaje de las relaciones fronterizas con la superación de la lógica geopolítica en beneficio de un abordaje que privilegia los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

El análisis del papel de normas e instituciones revela una gradual sustitución de los acuerdos interpersonales por formas institucionalizadas y marcos normativos de la relación binacional aún cuando la supervivencia de los "pactos entre caballeros" cuenta con evidencias claras aún en el presente. Finalmente, como resultado de la fortaleza del regionalismo, la relación binacional ha articulado dos canales complementarios, el de las dos Cancillerías y el de la relación entre gobierno uruguayo y gobierno estadual de Río Grande do Sul.

CAPÍTULO 5

LOS PARTIDOS POLÍTICOS URUGUAYOS Y LA RELACIÓN URUGUAY-BRASIL (2010-2013)

Camilo López Burian

INTRODUCCIÓN

Este artículo se organiza en cinco partes. En la primera se realiza una breve descripción del sistema político uruguayo y el formato de su sistema de partidos, además de presentarse el enfoque analítico utilizado. El mismo vincula política exterior y política doméstica y considera a ambas como políticas públicas, señalando la importancia de los partidos y su ideología como una variable relevante para explicar las orientaciones de la política exterior. La segunda parte presenta la metodología utilizada, mientras que en la tercera parte se presentan y analizan los datos utilizados, provenientes de una encuesta realizada a los legisladores uruguayos en el segundo semestre de 2013. Los hallazgos muestran las convergencias y divergencias intra e interpartidarias sobre la política exterior uruguaya y particularmente en lo relativo al relacionamiento con Brasil. En la última parte, se presentan conclusiones que nos permiten pensar que la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación y parece no haber un único Brasil, sino diferentes "Brasiles" en la óptica de los partidos y sectores de los mismos, según su ubicación en el eje izquierda – derecha.

PARTIDOS POLÍTICOS Y POLÍTICA EXTERIOR

Este trabajo aborda la política exterior desde un enfoque analítico de la Ciencia Política, colocando a los partidos como actores centrales en la orientación de la política exterior. Por lo tanto, se concibe aquí a la política exterior como política pública. Para ello, siguiendo a Ester Mancebo (2002),[1] la misma es entendida como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la

[1] Debe señalarse que Mancebo (2002), en su análisis recoge, reconfigura y sintetiza aspectos de diversos autores. Los que aquí se recogen, son síntesis y construcciones de Mancebo a partir de Meny y Thoenig (1992).

autoridad en el ámbito de su competencia. Es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y "no actos", en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Como proceso, se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación.

Para el caso uruguayo, que es el analizado en este trabajo, la centralidad de los partidos políticos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (CAETANO, RILLA y PÉREZ, 1987). Partiendo de esta idea, se plantea como hipótesis que la política exterior uruguaya es una política de partidos, y la ideología de los mismos es la principal variable que orienta las preferencias que condicionarán el tipo de política exterior que los mismos impulsan en el contexto de una situación institucional dada. Por lo tanto, la ideología del partido de gobierno, el tipo de gobierno (mayoritario, de coalición o minoritario), los consensos posibles en el sistema político y la disciplina interna de los partidos generarán por tanto un tipo determinado de política exterior. Debe, también, explicitarse un supuesto que está presente en este análisis y justifica el observar la dimensión doméstica para comprender la política exterior. Cuanto más los países participan en procesos de integración regional y se insertan en el mundo, a través de diferentes instrumentos e instituciones, más interdependientes y relacionadas se vuelven la política interna y la externa, e incluso las políticas públicas regionales son difíciles de clasificar como de un tipo u otro.

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes orientan la política exterior a partir de ideas e intereses[2] en el marco de instituciones que son construidas por los

[2] La mirada que se adopta en este documento es similar a la de Blyth (2002 y 2011), quien avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la búsqueda de ideas porque en realidad no lograrían mantener la separación artificial entre intereses "objetivos" e "ideas" subjetivas acerca de los intereses. De esta manera, estos intereses construidos subjetivamente erosionan la noción de intereses objetivos que está en la base del modelo de la teoría de la elección racional, cuestionando la preexistencia de las preferencias de los actores. Esto no implica ignorar a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. Sino que se problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (BLYTH, 2002). El enfoque que se posee en este artículo concibe una construcción de intereses que incluye valores, costumbres y tradiciones. A la vez que los intereses son expresados a través de instituciones que son mediadoras y representantes, como son los partidos políticos, de intereses diversos de los actores.

actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento. Pero atendiendo a la estructura del sistema de partidos uruguayo se deberá observar detenidamente también a las fracciones o agrupamiento de fracciones y las dinámicas de competencia y colaboración inter e intrapartidaria. En Uruguay los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por lo tanto se deberá atender la naturaleza fraccionalizada de los partidos. De esta manera, es importante observar tanto la fragmentación del sistema de partidos como la fraccionalización de los partidos. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

Siguiendo la descripción de Chasquetti y Moraes (2000), el sistema de partidos uruguayo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Se da una coexistencia de intereses, por una parte a nivel de partido y por otra parte los de las fracciones. Aunque debe decirse que los intereses de los partidos pueden entenderse como la resultante de los intereses de las fracciones que los componen, aunque pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como "mapas de ruta" para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción.

El trabajo que aquí se presenta, tiene como objetivo analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y trabajando con el caso de su postura sobre la relación de Uruguay con Brasil. La hipótesis central refiere a que las derechas y las izquierdas poseen orientaciones diferentes sobre la política exterior y por lo tanto asignan a Brasil diferentes roles en función de sus preferencias.

En la literatura sobre el proceso de *policy-making* en política exterior existen al menos dos posturas. Una de ellas señala la predominancia del Poder Ejecutivo en esta arena, mientras que el Congreso toma una postura de abdicar su capacidad o ser solamente un mero ratificador. La otra postura da importancia a los partidos y al Congreso, en política exterior del mismo modo que lo tiene en política doméstica.

La primera postura es la presentada, por ejemplo, en el trabajo de Lindsay y Ripley (1992) sobre el caso estadounidense, mientras que para América Latina se ha señalado que la concentración de poder en la Presidencia, la falta de articulación y *expertise*, y el bajo retorno electoral del tema han llevado a que el Congreso no tenga peso en la arena de la política exterior. (LIMA, SANTOS, 2001; SANTOS, 2006; OLIVEIRA, 2003 y 2005).

La segunda postura, la cual es asumida en este artículo, resalta la importancia del Congreso, de los partidos y de su ideología para explicar la política exterior. Algunos investigadores como Vigevani, Oliveira y Mariano (2004) y Oliveira y Onuki, (2006) han indagado en la relación entre las orientaciones ideológicas de los partidos políticos y los procesos de integración regional. Pero como señalan Onuki y Oliveira (2010), estos trabajos no se proponen exactamente testear hipótesis, ya que generalmente hay ausencia de datos para desplegar trabajos empíricos.

El involucramiento de los congresos en la política exterior se presenta como resultado de la interdependencia del mundo globalizado que hace que sean cada vez más estrechos los lazos entre política doméstica y política exterior, aspecto que, entre otros, Stuhldreher (2003) ha señalado para el caso argentino, Onuki y Oliveira (2006) para Brasil y Ortíz Mena (2004) para México.

Onuki y Oliveira (2010), también abordaron el rol de los partidos en la política exterior brasileña en dos dimensiones: por influencia directa sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo (sea en gobiernos de partido o de coalición) o de forma indirecta por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas. (ONUKI y OLIVEIRA, 2010). Los autores logran identificar un conjunto de temas que generan polarización entre los partidos y donde los partidos tienen posiciones divergentes, según su posicionamiento ideológico. El primer tema es la división Norte-Sur, donde los partidos de izquierda en Brasil buscan priorizar las relaciones Sur-Sur mientras los de la derecha consideran más adecuada la vinculación con los países desarrollados. El otro tema es el de la integración regional, donde la izquierda la impulsa, mientras la derecha la considera desventajosa e impulsa la apertura de relaciones. Aspectos como el multilateralismo o el respeto a los principios básicos del Derecho Internacional, son de consenso entre derechas e izquierdas.

Por otra parte, Feliú, Oliveira y Galdino (2009) explican las votaciones de los legisladores chilenos en temas de política exterior a partir de su ubicación en el eje izquierda – derecha y demuestran que la estructuración de las preferencias de los legisladores sobre la política exterior no tiene diferencias significativas con la forma que lo hacen sus preferencias sobre políticas domésticas. Onuki, Feliú y Oliveira (2009) realizan con éxito el mismo ejercicio analítico en clave comparada con los casos argentino y chileno. Al igual que estos autores, se busca aquí analizar la relación entre ideología y posicionamiento en política exterior, observando a los partidos políticos uruguayos a partir de sus legisladores y su postura, particularmente, frente a la relación entre Uruguay y Brasil.

METODOLOGÍA

Este trabajo coloca la mirada en los partidos políticos como actores centrales en la política de Uruguay, sea ella doméstica o exterior. Los legisladores en tanto individuos son las unidades de observación elegidas, en tanto tomadores de decisiones, siendo su agregación en fracciones, alas ideológicas (agrupamiento de fracciones) o partidos, las unidades de análisis aquí consideradas. El supuesto que implica esta elección es que al observar a los legisladores podemos construir los posicionamientos de los partidos por la agregación de las preferencias de sus integrantes.

Para la obtención de los datos, con los que se trabaja en este artículo, se realizó una encuesta a los legisladores uruguayos (99 diputados, 30 senadores y el Vicepresidente de la República que es quien preside el Senado). El formulario fue diseñado para recoger datos para la tesis de doctorado del autor de este artículo y consta de 31 preguntas o sets de preguntas que miden 179 indicadores que luego se recodificarán como variables. En el Cuadro 1 se presenta la distribución y cobertura por partido y cámara de los encuestados.

	Senadores		Representantes		Total	
	n	%	n	%	n	%
Frente Amplio (FA)	16	100	50	100	66	100
Partido Nacional (PN)	9	90	27	90	36	90
Partido Colorado (PC)	5	100	16	94	21	95
Partido Independiente (PI)	–	–	2	100	2	100
Total	**30**	**97**	**95**	**96**	**125**	**96**

Cuadro 1: Cantidad y porcentaje de legisladores encuestados según cámara y partido.

El universo elegido se fundamenta en que, al mirar el Legislativo, estamos logrando ver a las élites partidarias. En el Senado se encuentran la mayoría de los líderes de partidos y de fracciones, y puede señalarse que casi todos los políticos más influyentes del país ocupan cargos parlamentarios – salvo algunos que no ejercen cargos políticos o se encuentran en el Ejecutivo. En el Cuadro 2 se presenta la distribución de los legisladores por partido y fracción por cámara y la cantidad de respuestas obtenidas.

		Senadores		Representantes		Total	
		total	encuestados	total	encuestados	n	%
FA	Movimiento de Participación Popular (MPP)	5	5	25	25	30	100
	Frente Liber Seregni (FLS)	6	6	11	11	17	100
	Partido Socialista (PS)	2	2	9	9	11	100
	Corriente de Acción y Pensamiento – Libertad (CAP-L)	1	1	2	2	3	100
	Partido Comunista del Uruguay (PCU)	1	1	2	2	3	100
	Vertiente Artiguista (VA)	1	1	1	1	2	100
PN	Herrerismo (H)	4	1	17	16	17	90
	Alianza Nacional (AN)	4	4	13	11	15	88
	Correntada Wilsonista (CW)	1	1	0	–	1	100
	Concertación Republicana Nacional (CRN)	1	1	0	–	1	100
PC	Vamos Uruguay (VU)	3	3	14	13	16	94
	Propuesta Batllista (ProBa)	2	2	3	3	5	100
PI	–	–	–	2	2	2	100

Cuadro 2: Cantidad de legisladores por partido y fracción y distribución de encuestados según cámara y fracción[3].

La encuesta se realizó entre el 15 de junio y el 27 de diciembre de 2013. No se registraron acontecimientos que, particularmente, afectaran a la comparabilidad de las respuestas. Se logró encuestar a 125 de los 130 legisladores, cubriendo el 96% de cobertura del universo, no existiendo desbalances significativos en las tasas de respuesta por partido y por fracción. La aplicación del formulario duró 45 minutos en los casos más rápidos, alcanzando la hora y media en los casos de mayor duración. En tres casos se realizó en más de una sesión. Los encuestados se demostra-

[3] Según respuesta del legislador al momento de realización de la encuesta.

ron interesados por las preguntas del formulario, siendo el bloque vinculado a la autoidentificación y el de identificación de actores en el eje izquierda – derecha el que recibió mayores rechazos a ser contestado, sin que estas no respuestas sean un problema significativo para el estudio. De los cinco legisladores no encuestados, solamente uno manifestó el rechazo a contestar el formulario. El resto de no encuestados manifestaron interés pero no se logró agendar con ellos la entrevista para la aplicación del formulario.

La variable independiente que se considera en este artículo es la ideología. Esta variable se midió en una escala de diez puntos donde uno es lo más a la izquierda posible y diez lo más a la derecha posible. Se presentó en un set de 17 preguntas, donde una era la autoidentificación, cuatro correspondían a la ubicación de los partidos y doce a las fracciones de los partidos, entendiendo estas como listas al Senado que lograron acceder a bancas en esta cámara durante la presente legislatura (2010-2015).

La variable dependiente, preferencias sobre la orientación de la política exterior, se construyó a partir del cruce de las respuestas a las siguientes preguntas: "¿La prioridad de la política exterior uruguaya debería ser ¿la región o el mundo?" Los valores posibles fueron tricotómicos, pues finalmente se sumó la posibilidad de la respuesta espontánea "ambas", concibiendo que la misma es un equilibrio entre región y mundo. Por otra parte se preguntó. "A su criterio ¿Quiénes son nuestros principales aliados?" Los valores posibles para esta respuesta fueron "Brasil y el resto de los BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica) como parte del mundo emergente", "Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados (los europeos y Japón)" y "Los aliados varían según la agenda". En términos de valores que se piensan deben asumir las variables según los supuestos que se asumen, se propone en este trabajo que la izquierda (más pronunciadamente su ala izquierda) tenderá a promover un enfoque que privilegie a la región como foco territorial y a los países emergentes como aliados estratégicos, mientras que a medida que la ideología varía hacia la derecha del continuo se encontrarán posturas que privilegien la apertura al mundo y a los países desarrollados como aliados estratégicos.

Adicionalmente se utilizan preguntas específicas sobre la relación Uruguay-Brasil para, analizando la frecuencia de las respuestas, mostrar el posicionamiento de los partidos sobre el tema.

LOS DATOS Y SU ANÁLISIS

Para obtener una primera mirada sobre el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha se tomaron las respuestas de los legisladores en un único conjunto, entendiendo que los mismos son una agrupación calificada y equilibrada. En el Cuadro 3 se presentan las medias de las respuestas para cada partido. En síntesis

puede señalarse que el sistema de partidos uruguayo tiene en la izquierda al Frente Amplio, en el centro al Partido Independiente y al Partido Nacional y al Partido Colorado a la derecha con una superposición importante (ver Gráfico 1). También debe señalarse que el Partido Colorado es el que presenta una mayor dispersión.

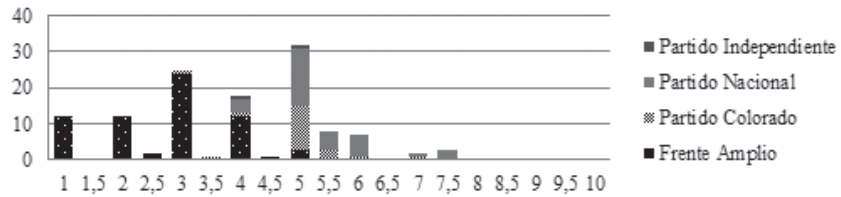


Gráfico 1: Autoidentificación de los legisladores en el eje izquierda – derecha agrupados por partido político.

	Todos los miembros del Parlamento ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,825	1,2479	123
Partido Colorado	7,554	1,5652	124
Partido Nacional	7,110	1,3097	123
Partido Independiente	5,561	1,0995	122

Cuadro 3: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha a juicio de todos los miembros del Parlamento.

La forma de medición que se presentó anteriormente tiene un inconveniente, porque puede tender a que las distancias sean visualizadas como mayores. Por lo tanto se presenta también otra forma posible de medición, considerando solamente las respuestas de los miembros de cada partido sobre su colectividad. En el Cuadro 3 se presentan estos datos, que coinciden en el ordenamiento que aparece en el Cuadro 4, dándose un corrimiento del Partido Nacional y el Partido Colorado hacia el centro, al igual que el Frente Amplio y un corrimiento del Partido Independiente hacia la izquierda. Pero en términos generales la imagen del orden del sistema de partidos que esta medida arroja es similar a la que muestra la medición que tomó a todos los legisladores como un único grupo.

	Según identificativo de los miembros de los partidos evaluados	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	3,667	0,9740	66
Partido Colorado	5,875	1,0745	19
Partido Nacional	5,639	0,7133	35
Partido Independiente	4,000	0,7071	2

Cuadro 4: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha según los miembros de los partidos evaluados.

Otra forma posible de analizar el posicionamiento ideológico de los partidos es promediar la autoidentificación de sus miembros en la escala. Esta es la medición que se presenta en el Cuadro 5, donde por primera vez el Partido Colorado muestra un enroque en el posicionamiento con el Partido Nacional, pero como se puede ver el Cuadro 4, los legisladores colorados consideran que su partido está más a la derecha de la posición que ellos asumen como individuos.

	Los miembros de cada partido ven	Desviación estándar	(N)
Frente Amplio	2,735	1,1239	66
Partido Colorado	5,00	0,8272	20
Partido Nacional	5,443	1,0202	35
Partido Independiente	4,500	0,7071	2

Cuadro 5: Ubicación de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha según autoidentificación de los miembros de los partidos evaluados.

También por autoidentificación se construyó el posicionamiento de las fracciones de los partidos. En el Cuadro 6 se presentan los datos para cada partido. Debe señalarse que el Partido Independiente no posee fracciones a su interna y tiene solamente dos diputados en esta legislatura.

Partido	Fracción	Media	Desvío estándar	(N)
FA	**MPP**	2,417	1,0914	30
	PS	3,091	0,8312	11
	VA	3,5	0,7071	2
	FLS	3,235	1,1472	17
	CAPL	2,333	1,1547	3
	PCU	1,667	1,1547	3
PN	**H**	5,694	1,0591	18
	AN	5,267	0,9424	15
	CW	5	0	1
	CRN	4	0	1
PC	**VU**	5,067	0,8633	15
	ProBa	4,8	0,7583	5
PI	–	4,5	0,7071	2

Cuadro 6: Ubicación de las fracciones de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha según autoidentificación de los miembros de las fracciones evaluadas.

Se construyeron agrupamientos de fracciones, denominadas en adelante como alas ideológicas, a partir del siguiente criterio: se consideraron como parte del ala derecha o izquierda de un partido, a los sectores que aparecen en esa posición con relación a la media que resulta de la autoidentificación de los miembros de cada partido, tomando como ubicación de la fracción la media de la autoidentificación de sus miembros. Este criterio se tomó de González (1993), realizando algunos ajustes ya que el autor usa como indicador a la autoidentificación de los votantes. En el Cuadro 7 se presenta la ubicación de las fracciones de los partidos por ala ideológica según el criterio antes reseñados. Las alas de partido y los partidos serán las unidades de análisis que se utilizarán en este artículo de forma más sistemática. Debe señalarse la distancia mayor que se registra entre las alas de un partido se presenta en el caso del Frente Amplio, donde las medias de sus alas izquierda y derecha tienen una distancia de 0,853. El legislador mediano de su ala izquierda se ubica en el punto dos de la escala y el de su ala derecha en tres. Como se verá más adelante, las alas ideológicas del Frente Amplio muestran algunos matices o divergencias en materia de política exterior, mientras que el resto de los partidos con distancias ideológicas menores entre sus alas, muestran posicionamientos más homogéneos entre sus alas.

	Ala izquierda FA (MPP, CAP-L y PCU)	Ala derecha FA (FLS, PS y VA)	Ala izquierda PN (AN, CW y CRN)	Ala derecha PN (H)	Ala izquierda PC (ProBa)	Ala derecha PC (VU)	PI
(N)	36	30	17	18	5	15	2
Media	2,347	3,200	5,176	5,694	4,800	5,067	4,500
Desvio estándar	1,0877	0,9965	0,9344	1,0591	0,7583	0,8633	0,7071

Cuadro 7: Ubicación ideológica de las fracciones por alas de Partido de Partidos.

Para definir la variable dependiente, preferencias sobre la orientación de la política exterior y analizarla durante el actual gobierno, se toma una tipología de escenarios elaborada por Luján (2011). La misma fue construida a partir de dos variables tricotómicas: el foco territorial prioritario para la política exterior del país (región, mundo o equilibrio entre la región y el mundo) y los principales conjuntos de países o regiones concebidos como aliados o principales socios en el sistema internacional (BRICS, los principales países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica, integrantes de la Unión Europea y Japón, o un conjunto amplio de países de la región y más allá de ella que varían según los temas y momentos de la política exterior del país[4]).

Tabla 1: Tipología de posibles orientaciones de la política exterior del Uruguay según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados[5].

Países priorizados	Foco territorial elegido		
	Región	**Región – Mundo**	**Mundo**
BRICS	Confederación Sudamericana (I)	Integración Regional-Multilateralismo (II)	Cooperación Sur-Sur (III)
Amplitud de países	Latinoamericanismo (IV)	Regionalismo Abierto (V)	La Suiza de América (VI)
EE.UU. – UE – Japón	Panamericanismo (VII)	Zona de Libre Comercio (VIII)	Alianza con los EE.UU. (IX)

Fuente: Luján, 2011.

[4] Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

[5] Para tener una explicación detallada de cada escenario, ver Luján (2011).

Siguiendo el análisis realizado por Luján (2010) para el primer gobierno del Frente Amplio, puede señalarse que en ese período (2005-2010) la orientación predominante correspondió al tipo V, pues combinó el equilibrio entre la región y el mundo con una amplitud de socios tanto en la región como fuera de ella. La llegada de la izquierda al gobierno implicó un cambio en la orientación de la política exterior, pues el gobierno anterior, encabezado por el Presidente Jorge Batlle, se orientó de forma más panamericanista, concretando en 2004 un TLC con México y avanzando en el mismo sentido con Estados Unidos de Norteamérica. El gobierno de Vázquez buscó un mayor equilibrio entre la región y el mundo, dando gran importancia a las relaciones bilaterales con Argentina y Brasil, como actores relevantes de la región, y con Estados Unidos de Norteamérica como potencia global. Las relaciones con Argentina, desde el final de la presidencia de Batlle, se caracterizaban por ser tensas y las mismas se agudizaron durante el gobierno de Vázquez con la instalación de una empresa de procesamiento de pasta de celulosa en el Río Uruguay, frontera entre ambos países. Por otra parte, superados algunos inconvenientes comerciales en la frontera, se inició el proceso de acercamiento con Brasil. Con Estados Unidos de Norteamérica se exploró la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio (TLC), el cual generó tensiones en el partido de gobierno y finalmente se arribó a un TIFA. El gobierno de Vázquez priorizó Sudamérica como espacio regional, pero sin perder de vista lo latinoamericano y con una visión activa y crítica pero sin soltar amarras del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Para la inserción económica se buscó un accionar equilibrado hacia Europa, América del Norte y el Asia-Pacífico. En síntesis, el primer gobierno del Frente Amplio buscó un equilibrio región-mundo que implicó un cambio sustantivo en relación a su predecesor que buscó un relacionamiento más extrarregional (LUJÁN, 2010).

El segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015)[6] muestra una mayor profundización en lo regional. En su primer año de gobierno, el Presidente Mujica visitó Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela demostrando este compromiso político con las relaciones bilaterales en el ámbito sudamericano y combinó esta profundización regional con la estrategia de búsqueda de mercados a nivel global que el país viene realizando desde la redemocratización (GONZÁLEZ, 2011).

En síntesis, la política exterior del actual gobierno estaría reorientándose. Siguiendo a Luján (2011), la política exterior estaría pasando del tipo V al tipo II (Integración Regional-Multilateralismo). En este escenario la promoción de la

[6] Para un análisis sobre la política exterior uruguaya entre 2010 y 2013, ver López (2013).

integración regional se conjuga con un Brasil como principal socio pero también impulsa el multilateralismo. Si la ideología importa en política exterior, el resultado de las próximas elecciones, la formación del próximo gobierno y los recursos institucionales con que cuente el mismo podrían implicar cambios en la orientación de la política exterior.

Al observar las respuestas de los legisladores sobre la prioridad de la política exterior (Cuadro 8), agrupados por partidos, puede observarse como los partidos que se encuentran a la derecha en el sistema político uruguayo tienen preferencias sobre una orientación de apertura al mundo, siendo esto más marcado en el Partido Colorado que es el partido que se encuentra más a la derecha. En el Partido Nacional existe también una preferencia mayoritaria por la apertura al mundo, pero un 36,1% de sus legisladores se inclinan por tener una postura que busque equilibrios entre la región y el mundo o priorice la región, en este caso un 13,9%. En el caso del Partido Independiente, como se ve, solamente cuenta con dos diputados. Debe decirse que este partido se ha posicionado en debates parlamentarios y frente a la ciudadanía como un impulsor de un regionalismo abierto, más abierto que regional, pues propone la apertura del Uruguay al mundo a partir de un diagnóstico negativo de la coyuntura regional.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%
Región	31	47,0	5	13,9	2	9,5		
Mundo	16	24,2	23	63,9	16	76,2	1	50,0
Ambas	19	28,8	8	22,2	3	14,3	1	50,0
Total	66	100	36	100	21	100	2	100

Cuadro 8: Prioridad de la política exterior por Partido.

En el Frente Amplio existe una 47% de los legisladores que consideran que la región es la prioridad. Pero si se observa al Frente Amplio segmentado por alas ideológicas (Cuadro 9) se puede ver como la priorización de la región es más fuerte en el ala izquierda (55,6%), mientras que en su ala derecha la priorización de la región acumula la misma cantidad de preferencias que el equilibrio entre la región y el mundo (36,7%). En el resto de los partidos, la segmentación por alas no muestra variaciones significativas entre cada ala de los partidos. Aunque vale la pena señalar que el ala izquierda del Partido Nacional posee mayores niveles de apoyo, por parte de sus legisladores, a posiciones que priorizan la región o el equilibrio entre priorizar la región y el mundo, acumulando entre ambas preferencias un 41,1%.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr
Región	20	11	3	2	–	2	–
Mundo	8	8	10	13	5	11	1
Ambas	8	11	4	4		3	1
Total	36	30	17	19	5	16	2

Cuadro 9: Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

Atendiendo a la priorización de los aliados estratégicos, si se segmentan las respuestas por partido (Cuadro 10), puede concluirse que los ubicados a la derecha del sistema político uruguayo prefieren el multilateralismo, siendo los países emergentes la segunda preferencia en el Partido Nacional y los países desarrollados en el Partido Colorado (siendo este el que se ubica más a la derecha en el sistema de partidos uruguayos). En el Frente Amplio si bien la mayoría se inclina por Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (48,5%), existe un 45,5% que prefiere el multilateralismo.

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Partido Independiente	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
Brasil y el resto de los países emergentes	32	48,5	6	16,7	2	9,5	1	50,0
EEUU y el resto de los países desarrollados	1	1,5	1	2,8	4	19,0		
Varían según la agenda	30	45,5	29	80,6	13	61,9	1	50,0
Total	63	95,5	36	100,0	19	90,5	2	100,0
NS/NC	3	4,5			2	9,5		
Total	66	100,0			21	100,0		

Cuadro 10: Aliados en política exterior por Partido.

Al observar las preferencias sobre aliados estratégicos, segmentadas ahora por ala ideológica de partido (Cuadro 11), encontramos que el ala derecha del Partido Colorado (el ubicado más a la derecha en el sistema político uruguayo) es la que registra mayores preferencias en torno a Estados Unidos de Norteamérica y el resto de los países desarrollados. Mientras que el ala izquierda del Frente Amplio es quien registra un mayor porcentaje de preferencias sobre Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos (52,8%). Al ver el ala derecha del Frente Amplio se observa un enroque de preferencias. El ala derecha de la izquierda tiene como primera preferencia al multilateralismo (53.3%) y como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, aspecto que comparte con el Partido Nacional y el Partido Independiente. Vale la pena señalar que la apuesta al Sur es mucho más marcada en el ala derecha del Frente Amplio que en el Partido Nacional. Según muestran los sondeos de opinión pública, el Frente Amplio es muy posible que acceda a un tercer gobierno, si el ala derecha de esta fuerza política es mayoría, es probable que se genere una vuelta al escenario V de regionalismo abierto.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC
	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr
Brasil y el resto de los países emergentes	19	13	2	4	1	1
Estados Unidos y el resto de los países desarrollados	-	1	-	1	1	3
Varían según la agenda	14	16	15	14	3	10
Total	33	30	17	19	5	14
NS/NC	3	-	-	-	-	2
Total	36	-	-	-	-	16

Cuadro 11: Prioridad de la política exterior por Ala Ideológica de Partido.

En la encuesta realizada, a quienes señalaron que la prioridad de la política exterior debía ser la región o un equilibrio entre la región y el mundo se les preguntó qué institución se aproxima más su concepción de región. Las respuestas agrupadas por partidos (Cuadro 12) muestran como en el Frente Amplio la primera preferencia es la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y en el resto de los partidos es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Aquí vale la pena realizar dos comentarios. El primero es que dentro del Frente Amplio, el latinoamericanismo – como tradición en política exterior- gravita de una forma importante en la orientación de la política exterior. Por ello muchos de quienes ven a la UNASUR como institución que representa mejor su idea de región son aquellos latinoamericanistas que, frente a la complejidad de incorporar el espacio centroamericano – caribeño y especialmente a México (por su relación con Estados Unidos de Norteamérica) al proyecto integracionista latinoamericano, se hacen sudamericanistas por contracción. A la vez que aquellos frenteamplistas que otrora priorizaban tradicionalmente el Cono Sur, y al MERCOSUR como su proceso de integración, se han ido inclinando a un sudamericanismo por expansión.[7]

El segundo comentario tiene que ver con la priorización de la agenda de la política exterior. Si bien existe un "consenso comercialista" en la política exterior uruguaya, porque los partidos priorizan la dimensión económico comercial, es la izquierda quien posee una mayor inclinación hacia procesos de integración regional que ponen un mayor énfasis en la dimensión política. Siendo UNASUR un proceso donde la dimensión política es central, el apoyo a este proceso es más fuerte en la izquierda.[8]

	FA	PN	PC	PI
	Fr	Fr	Fr	Fr
MERCOSUR	13	8	2	1
UNASUR	29	1	1	
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	9		1	
Organización de Estados Americanos (OEA)		4	1	
Total	51	13	5	
No corresponde	15	23	16	1
Total	66	36	21	2

Cuadro 12: Institución que más se aproxima a la concepción de región de los encuestados.

[7] Estas afirmaciones se desprenden de los avances de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que incorpora las tradiciones políticas como variable. Se agradece especialmente en este punto las reflexiones del orientador de la tesis, el Dr. Carlos Luján, con quien se ha analizado conjuntamente el tema.

[8] Las afirmaciones en torno a las preferencias en las dimensiones de la agenda de la política exterior uruguaya se fundamentan en el trabajo de campo de la tesis de doctorado en Ciencia Política del autor, que aún se encuentra en proceso.

En el Cuadro 13 se presenta la mirada de los parlamentarios sobre las relaciones Uruguay – Brasil comparando el fin de los gobiernos de coalición de los partidos fundacionales (Colorado y Nacional) y el presente gobierno de izquierda y la visión prospectiva sobre el futuro de dichas relaciones. El 63,2% de los legisladores consideran que las relaciones con Brasil han mejorado, en referencia al fin del último gobierno del Partido Colorado. En forma diferente se posicionan los legisladores con respecto a la relación con Argentina. El 51,2% de los legisladores perciben que las relaciones con Argentina han empeorado en la última década. Cuando realizan una mirada prospectiva, son optimistas en términos generales. El 61,6% de los legisladores prevén una mejoría en el caso de las relaciones con Brasil y el 57,6% señalan lo mismo para con Argentina.

Debe señalarse que las opiniones no son homogéneas entre los partidos. Los legisladores del Frente Amplio señalan muy fuertemente que las relaciones con Brasil han mejorado (93,9%) y están divididos por mitades entre quienes creen que la situación con Argentina mejoró y los que creen que empeoró o se mantuvo igual. Nacionalistas y colorados señalan un empeoramiento de las relaciones con Argentina con respecto a hace diez años. El 75% de los colorados y el 76,2% de los nacionalistas consideran que la relación empeoró. El 55,6% de los nacionalistas y el 71,4% de los colorados ven igual las relaciones con Brasil. El 52,8% los legisladores colorados y el 61,9% de los nacionalistas creen que el relacionamiento la relación con Brasil. El centrista Partido Independiente tiene una mirada crítica sobre el relacionamiento con Argentina y Brasil, y es levemente optimista con respecto al futuro de las relaciones con Argentina y más positivo con respecto a Brasil.

	Argentina		Brasil	
	Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años	Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años
Frente Amplio	**Fr**	**Fr**	**Fr**	**Fr**
Mejor	38	72	79	77
Igual	20	23	41	28
Peor	64	3	3	
NS/NC	3	27	2	20
Total	125	125	125	125

Cuadro 13: Evaluación y prospectiva de las relaciones de Uruguay con Brasil y Argentina a una década por partido político de pertenencia.

	Argentina		Brasil	
	Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años	Con respecto a hace diez años	Dentro de diez años
Frente Amplio	**Fr**	**Fr**	**Fr**	**Fr**
Mejor	34	40	62	43
Igual	12	13	4	13
Peor	19			
NS/NC	1	13		10
Total	66	66	66	66
Partido Nacional				
Mejor	3	20	12	19
Igual	5	6	20	11
Peor	27	1	3	
NS/NC	1	9	1	6
Total	36	36	36	36
Partido Colorado				
Mejor	1	11	5	13
Igual	3	4	15	4
Peor	16	2		
NS/NC	1	4	1	4
Total	21	21	21	21
Partido Independiente				
Mejor		1		2
Igual			2	
Peor	2			
NS/NC		1		
Total	2	2	2	2

Cuadro 13 (*continuación*): Evaluación y prospectiva de las relaciones de Uruguay con Brasil y Argentina a una década por partido político de pertenencia.

El Gráfico 2 muestra las percepciones de todos los legisladores sobre el grado de influencia que países o grupos de países tienen en la política exterior uruguaya. Para medir esta influencia se utilizó una escala donde 0 es ninguna influencia y 10 la máxima influencia posible. Como puede observarse Brasil es, para los legisladores uruguayos, el actor externo más influyente en la política externa uruguaya. Con más de un punto de influencia con relación a Argentina y aproximadamente dos puntos de influencia más que China, Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea.

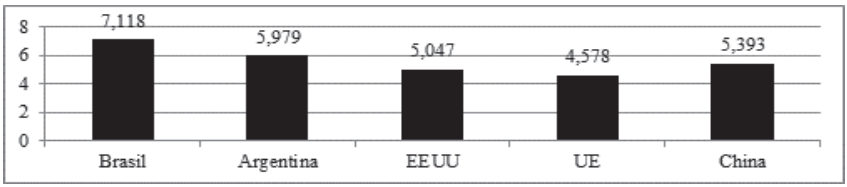


Gráfico 2: Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. A juicio de todos los legisladores.

Si se desagregan por partido las percepciones sobre el grado de influencia que países o grupos de países tienen en la política exterior uruguaya (Gráfico 3), puede señalarse que para todos los partidos Brasil es el actor más influyente, seguido por Argentina.

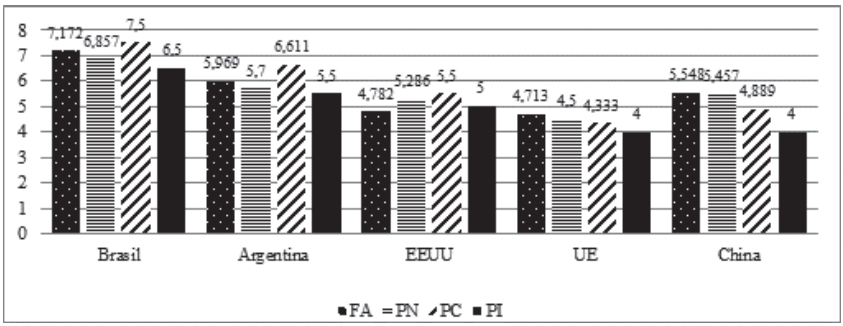


Gráfico 3: Influencia de países y bloques en la política exterior uruguaya. Por partido de pertenencia.

Frente a la pregunta de si estrecharían la relación bilateral con Argentina y Brasil, en caso de un proceso de integración regional estancado, los legisladores uruguayos tienen opiniones diferentes sobre el relacionamiento con cada país. Como puede verse en el Cuadro 14, el 85,6% de los legisladores estrecharía la relación bilateral

con Brasil, lo que muestra un altísimo nivel de acuerdo con esta estrategia, mientras que con Argentina no se muestra estos niveles de acuerdo, pues el 58,4% de los parlamentarios muestra su acuerdo con esta estrategia.

Si se segmentan las respuestas por partido no se encuentran diferencias interpartidarias relevantes en relación a Brasil. En relación a Argentina si, pues tres cuartos de los legisladores del Partido Nacional apoyan la estrategia de fortalecer las relaciones y tres quintos de los legisladores del Partido Colorado se oponen a dicho fortalecimiento. Es probable que en la construcción de las preferencias de los partidos también tengan influencia elementos vinculados a las tradiciones en política exterior y a los procesos históricos. Durante los procesos formativos de los partidos fundacionales uruguayos durante el siglo XIX, pero también durante el siglo XX, el Partido Colorado ha tenido relaciones estrechas con Brasil mientras que en el Partido Nacional ha ocurrido lo mismo con Argentina. En ambos casos esto puede rastrearse desde el conflicto regional denominado Guerra Grande iniciada en 1839 y finalizada en 1851, que enfrentó a unitarios argentinos, colorados, farrapos riograndenses, camisas rojas garibaldinos, federales argentinos, blancos, y donde además intervinieron Inglaterra, Francia y el Imperio de Brasil. Con este último se firmaron Tratados en 1851, donde el colorado Andrés Lamas fue el responsable de dicha gestión diplomática. En ellos se establecieron límites y desde filas del Partido Nacional se realiza, incluso hasta no hace muchos años, una crítica que señala a los colorados como culpables de entregar territorio uruguayo a Brasil.

	Argentina		Brasil	
Frente Amplio	**Frecuencia**	**%**	**Frecuencia**	**%**
Sí	73	58,4	107	85,6
No	49	39,2	14	11,2
NS/NC	3	2,4	4	3,2
Total	125	100	125	100
Frente Amplio				
Sí	39	59,1	56	84,8
No	26	39,4	9	13,6
NS/NC	1	1,5	1	1,5
Total	66	100	66	100

Cuadro 14: Fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada.

	Argentina		Brasil	
Frente Amplio	**Frecuencia**	**%**	**Frecuencia**	**%**
Partido Nacional				
Sí	26	72,2	32	88,9
No	9	25,0	3	8,3
NS/NC	1	2,8	1	2,8
Total	36	100	36	100
Partido Colorado				
Sí	8	38,1	18	85,7
No	13	61,9	2	9,5
NS/NC			1	4,8
Total	21	100	21	100
Partido Independiente				
Sí			1	50
No	1	50		
NS/NC	1	50	1	50
Total	2	100	2	100

Cuadro 14 (*continuación*): Fortalecimiento de la relación bilateral en un escenario eventual de integración regional estancada.

Desde el inicio de su gobierno, el Presidente José Mujica ha señalado que Uruguay debe ir "en el estribo de Brasil". Como se señaló, la política exterior de su gobierno ha impulsado un estrechamiento de las relaciones de Uruguay con Brasil. En este sentido se consultó a los legisladores sobre el acuerdo o no frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con este país. Debe señalarse que existe un importante acuerdo general con esta estrategia. El 87,2% de la totalidad de los legisladores señala su acuerdo. Si se segmenta por partidos puede verse que el 98,5% de los frenteamplistas está de acuerdo, mientras que el restante 1,5% no señala desacuerdo explícito. En el Partido Colorado el 85,7% señala estar de acuerdo, mientras que un 9,5% manifiesta estar en desacuerdo. En el Partido Nacional se muestran los niveles de acuerdo más bajos en términos relativos, 66,7%, aunque solamente seña-

lan su rechazo explícito el 11,1% de sus legisladores. Los dos legisladores del Partido Independiente manifiestan su acuerdo al respecto. Si se observa la segmentación por alas ideológicas de los partidos (Cuadro 15) no se observan variaciones significativas.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr
Acuerdo	35	30	11	13	4	14	2
Desacuerdo			2	2	1	1	
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1		3	3			
Total	36		16	18	5	15	
NS/NC			1	1		1	
Total			17	19		16	

Cuadro 15: Posicionamiento frente a la alianza estratégica que el gobierno del Presidente Mujica impulsa con Brasil – por ala de partido.

Mientras parece haber consenso con la alianza estratégica impulsada con Brasil, los matices en las posturas aparecen nuevamente cuando se hace referencia a la priorización de la región y el rol de Brasil en este proceso. Si bien el 69,6% de los legisladores está de acuerdo con priorizar a la región y a Brasil como líder regional, existen divergencias en las posturas a nivel de partidos. Mientras el 92,4% de los legisladores frenteamplistas están de acuerdo, en el Partido Colorado el 61,9% está de acuerdo y el 23,8% se manifiesta en contra. En el Partido Nacional el 33,3% está de acuerdo mientras que el 50% señala su desacuerdo. En el Partido Independiente, el acuerdo y desacuerdo se distribuye por mitades. En el Cuadro 16 se presentan los datos relativos al grado de acuerdo con una política exterior que priorice a la región y a Brasil como líder regional, segmentados por ala ideológica de partido.

	Ala izquierda FA	Ala derecha FA	Ala izquierda PN	Ala derecha PN	Ala izquierda PC	Ala derecha PC	PI
	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr	Fr
Acuerdo	33	28	7	5	4	9	1
Desacuerdo	1	1	7	11	1	4	1
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	1	2	2		2	
Total	35	30	16	18	5	15	2
NS/NC	1		1	1		1	
Total	36		17	19		16	

Cuadro 16: Posicionamiento frente a la política exterior que prioriza a la región y a Brasil como líder regional – por ala de partido.

El nivel de acuerdo en ambas alas del Frente Amplio sobrepasa el 90% y en el ala izquierda del Partido Colorado el grado de acuerdo alcanza el 80%. Esto cambia al ver el ala derecha del Partido Colorado, donde el apoyo es mayoritario pero no tan marcado como en los casos anteriores, pues solamente el 56,3% señala su acuerdo y el 25% se manifiesta en desacuerdo. En filas del Partido Nacional, su ala derecha muestra un desacuerdo del 57,9% mientras que el 26,3% manifiesta estar de acuerdo. En el ala izquierda de este partido se aprecia una situación donde los que están de acuerdo y los que están en desacuerdo alcanzan cada uno el 41,7%, mientras que un 11,8% señala no estar de acuerdo ni en desacuerdo.

CONSIDERACIONES FINALES

A nivel general, el análisis que aquí se presentó muestra la asociación entre el posicionamiento ideológico de los partidos políticos en el eje izquierda – derecha y sus preferencias en la orientación de la política exterior. Si bien la existencia de asociación entre variables no implica la existencia de causalidad, puede señalarse que estas exploraciones nos permiten continuar reflexionando teóricamente para poder elaborar modelos más complejos que nos ayuden a comprender mejor las orientaciones de la política exterior y como las mismas se construyen.

Para el caso analizado se pudo constatar que el Frente Amplio, en tanto partido de izquierda, posee un posicionamiento que prioriza a la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como los aliados estratégicos. Esto es similar a lo que Onuki y Oliveira (2010) encontraron en el caso brasileño del Partido dos Trabalhadores (PT), utilizando la revisión de programas de gobierno como técnica de recolección de datos.

Debe señalarse que el posicionamiento entre alas ideológicas en el Frente Amplio tiene matices. Mientras el ala izquierda muestra un apoyo más fuerte a la priorización de la región y a Brasil y el resto de los países emergentes como aliados estratégicos, el ala derecha del partido se encuentra casi dividida en mitades que apoyan la priorización de la región o el equilibrio entre la región y el mundo, teniendo una visión donde los aliados estratégicos varían según la agenda y no aparece una preferencia marcada por Brasil y los países emergentes.

Los partidos ubicados a la derecha del sistema de partidos uruguayo se posicionan de forma mayoritariamente inclinada hacia la apertura al mundo, considerando que los aliados estratégicos varían según los tema de la agenda. Debe señalarse que a medida que los partidos se posicionan más a la derecha aparece una tendencia de considerar a Estados Unidos y el resto de países desarrollados como aliados estratégicos. En este sentido, la segunda preferencia del ala derecha del Partido Colorado en lo que refiere a aliados estratégicos es Estados Unidos y el resto de países desarrollados. Mientras que el Partido Nacional, ubicado a la izquierda del Partido Colorado – tomando en cuenta las medias de cada partido –, tiene como segunda preferencia a Brasil y el resto de los países emergentes.

La institución que mejor representa a la región priorizada por la izquierda es la UNASUR, mientras que en resto de los partidos es el MERCOSUR. Existe un "consenso comercialista" en la política exterior uruguaya, pues todos los partidos consideran que la misma debe privilegiar la dimensión económico-comercial. Mientras la UNASUR es vista como un proceso donde lo político es central, desde los partidos de derecha se reclama la necesidad de fortalecer la dimensión económico-comercial del MERCOSUR y no "llenar" de política la integración.

En la mirada de los partidos políticos uruguayos parece existir un aspecto vinculado a las afinidades ideológicas o concebirse como parte de una familia política (caso del PT y el FA) que condiciona positiva o negativamente la relación, en función de cuál sea el partido de gobierno. Esto hace a que algunos actores políticos se cuestionen la alianza estratégica con Brasil a partir de la incertidumbre que puede generar una rotación política en el gobierno brasileño.

Derechas e izquierdas acuerdan sobre la importancia de Brasil, pero es probable que estén pensando en "Brasiles" distintos. El ala izquierda de la izquierda ve en Brasil al potencial líder regional y prefiere un proceso de integración regional profundo donde se avance más allá de la dimensión comercial. Por otra parte, el ala derecha de la izquierda ve en Brasil un líder regional pero en un escenario de regionalismo abierto, donde lo central es la dimensión económico-comercial y la región es una plataforma de proyección al mundo. Por otra parte, los partidos de derecha (Colorado y Nacional) ven en Brasil a un el actor global, un socio privilegiado que podría operar como un "puente al mundo" para la inserción internacional de Uruguay.

CAPÍTULO 6

A INFRAESTRUTURA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A INTEGRAÇÃO BRASIL-URUGUAI

Lucas Kerr de Oliveira
Teresa Cristina Schneider Marques

INTRODUÇÃO

O objetivo primário deste capítulo é descrever e analisar o papel da cooperação bilateral e multilateral para a construção da infraestrutura necessária para viabilizar a Integração Regional. O foco analítico está na geopolítica da infraestrutura da integração regional que vem sendo estruturada no Cone Sul, especialmente através da região do Arco da Fronteira Sul, e, neste caso, especificamente as formas de infraestrutura envolvidas na integração Brasil-Uruguai.

O caso das fronteiras entre o Brasil e os integrantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) no Cone Sul e, mais especificamente, a fronteira entre o Brasil e o Uruguai, se torna particular por evidenciar as transformações promovidas em virtude da efetivação de projetos de integração da infraestrutura. Além das iniciativas desenvolvidas em conjunto pelos Estados envolvidos, há de se destacar ainda o compartilhamento de infraestrutura de prestação de serviços públicos, como saúde e educação, mas também, geração e distribuição de energia. Entende-se a infraestrutura da integração como o conjunto de diferentes formas de infraestrutura (transportes, energia, comunicações) necessária para viabilizar a integração regional, estabelecendo distintos meios de interconexão entre os países envolvidos e viabilizando a livre circulação de pessoas, bens e serviços.

Visando compreender o papel da infraestrutura para a Integração regional, procede-se a uma análise do papel das regiões de fronteira para a Geopolítica da Integração Regional. Posteriormente, discute-se a geopolítica das fronteiras e da infraestrutura. Por fim, é analisado o caso da integração entre o Brasil e o Uruguai, abordando as relações bilaterais e os projetos de integração em infraestrutura.

O PAPEL DAS REGIÕES DE FRONTEIRA PARA A GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Para os fins específicos desta discussão, entendem-se as regiões de fronteira como as zonas de maior proximidade geográfica e nível mais elevado de relação com

as fronteiras internacionais de um Estado. Historicamente as fronteiras interestatais são marcadas como zonas de atrito e de contato entre os Estados nacionais, ora mais intensamente identificadas como barreiras entre territórios independentes, muitas vezes entendidas como fontes de disputas e conflitos, ora como fonte de aproximação e conexão internacional, de trânsito de pessoas ou comércio de bens e serviços entre as nações.

Ainda em relação aos conceitos referentes às regiões de fronteira, conforme utilizados neste texto, importa definir também os conceitos de faixa de fronteira e linha de fronteira. Enquanto a linha de fronteira refere-se às localidades estabelecidas na ou imediatamente junto à fronteira internacional, a faixa de fronteira refere-se a uma área dentro de um país que está localizada a determinada distância da linha de fronteira.

No Brasil, o conceito de faixa de fronteira é definido na Constituição, e seu uso regulamentado em lei específica. Embora a distância da fronteira utilizada para definir a faixa de fronteira tenha mudado ao longo do tempo, conforme as sucessivas Constituições Federais do país (1934; 1937; 1946) a Constituição de 1988 consolidou o conceito atual, de uma faixa poligonal com largura de até 150 km a partir da linha das fronteiras terrestres. A legislação brasileira estabelece regras diferenciadas para a circulação de pessoas e mercadorias, de propriedade e uso do solo e do capital de indústrias nas faixas de fronteira, consideradas como áreas de segurança nacional. Contudo, assim como variam as percepções que os Estados têm de suas próprias fronteiras, existe uma vasta gama de definições de faixas ou regiões de fronteira de país para país, e muitos países não possuem nem ao menos uma legislação com esta função, de definir ou delimitar legalmente faixas ou regiões de fronteira.

Na geopolítica contemporânea, pode-se vislumbrar uma grande variedade de dinâmicas de fronteiras, que vão desde regiões em que as fronteiras ainda são fontes de conflitos e instabilidade, até zonas em que a fronteira é um vetor da integração regional, geralmente nas regiões localizadas dentro de blocos regionais. Apesar dessa diversidade, é possível verificar certos padrões, comuns à maior parte dos países do mundo, como a constatação de que as fronteiras internacionais estão geralmente localizadas a maiores distâncias geográficas de suas capitais ou centro de decisão política e econômica.

Assim, as regiões de fronteira são tradicionalmente consideradas periféricas para a maior parte das Políticas Públicas da maioria dos Estados e ainda mais periféricas quando se considera a Política Externa de um país. Contudo, quando se considera a necessidade de se planejar o aprofundamento da Integração Regional, as zonas fronteiriças são absolutamente centrais. As regiões de fronteira são fundamentais para a integração, pois é através delas que podem ser estabelecidas as interconexões entre as diferentes formas de infraestruturas nacionais existentes. Acrescenta-se

a centralidade das regiões de fronteira para viabilizar novas ligações entre os países, implementadas sob diferentes formas de infraestrutura (rodovias, ferrovias, hidrovias, dutos, redes de energia elétrica e troncos de fibra ótica), construídas especificamente para integrar os países de uma mesma região.

No caso brasileiro, destaca-se que as fronteiras do país, objeto de disputas e rivalidades até o século XIX e meados do século XX, tornaram-se, hoje, foco de uma série de políticas públicas e preocupação da política externa e de segurança, especialmente enquanto região estratégica para a integração regional:

> Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. Isso determinou a diretriz específica de desenvolvimento dessa região na PNDR [Política Nacional de Desenvolvimento Regional] (DAMO, 2009, p. 6).

As políticas públicas para as regiões de fronteira sofreram grandes modificações a partir da criação da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), dos Programas de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). No âmbito regional, também influenciaram a mudança nas políticas para as regiões fronteiriças a criação do Mercosul, da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Essas políticas públicas e processos de integração regionais, em conjunto, acabam por mudar o papel da fronteira para o Brasil, repercutindo também, e com suas especificidades locais, nos demais Estados da América do Sul.

Conforme colocado, no caso das fronteiras do MERCOSUL no Cone Sul, incluindo a fronteira Brasil-Uruguai, essas mudanças podem ser percebidas com maior facilidade devido às inúmeras iniciativas de integração da infraestrutura, mas também de compartilhamento de infraestrutura de prestação de serviços públicos.

Logo, antes de prosseguir nesta discussão, faz-se necessário discutir brevemente a problemática da infraestrutura e das regiões de fronteira para a geopolítica dos blocos e processos de integração regionais.

GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS E DA INFRAESTRUTURA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Em termos geo-históricos, nota-se que as fronteiras dos antigos impérios marcavam a delimitação do que era entendido como território sob controle de cada civilização. As principais civilizações estavam, muitas vezes, distantes umas das outras, separadas por vastos espaços relativamente vazios ou de baixa densidade demográfica e, muitas vezes, sem a presença de entidades estatais organizadas. As fronteiras marcavam, assim, os limites do mundo civilizado. Ao longo dos últimos séculos foram mudando gradualmente as capacidades dos Estados de controlar seus respectivos territórios, assim como acelerou-se a intensidade da competição internacional. Ao fim desse processo, entre os séculos XIX e XX, praticamente desapareceram os "espaços vazios" entre os Estados, e praticamente todos os cantos habitáveis do globo estão divididos em territórios delimitados por fronteiras, controlados por Estados (KAPLAN, 2013).

Esses territórios não são ocupados de forma uniforme, nem em termos demográficos, nem em termos de densidade da infraestrutura existente. As fronteiras internacionais acabam sendo, em sua maioria, marcadas pela reduzida presença do Estado e pela redução da densidade das malhas urbana e viária. Isso porque a infraestrutura logística ou viária, a infraestrutura energética e de comunicações, assim como as redes urbanas e a oferta de serviços públicos são mais densas nas regiões próximas aos centros políticos e econômicos, mas vão se tornando gradativamente mais rarefeitas quando se aproximam das fronteiras internacionais de um Estado.

Em muitos casos, as zonas de fronteira apresentam não apenas baixa densidade de infraestrutura logística, energética ou de comunicações, ou menor presença do Estado, enquanto provedor de serviços públicos básicos, mas apresentam também índices reduzidos de densidade demográfica, renda per capita e de qualidade de vida, especialmente considerando índices como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Essas variáveis tornam-se problemas latentes para muitos Estados, pois amplificam os novos e velhos problemas de segurança – desde a segurança pública até a segurança nacional –, nessas regiões transfronteiriças. Esses processos, muitas vezes, acabam por fragilizar ainda mais a capacidade do Estado, afetando o controle das regiões periféricas do seu território, em alguns casos, até mesmo, a estabilidade política de seus respectivos governos, e, portanto, ameaçando a soberania desses países.

Essa questão torna-se ainda mais crítica quando se considera a elevada correlação entre o acesso a formas de infraestrutura básicas, como a de energia e indicadores de desenvolvimento social e econômico (OLIVEIRA, 2012). Nesse sentido, o índice de consumo médio de energia per capita é uma das variáveis mais confiáveis para se avaliar a qualidade de vida de uma população, pois está altamente correlacionado a uma série de outros indicadores de desenvolvimento econômico e social (GOLDEMBERG, 1998a), muitos dos quais são amplamente aceitos como bons indicadores da qualidade de vida

e do poder aquisitivo médio de uma população. Uma grande diversidade de estudos demonstra que a taxa de consumo médio de energia está altamente correlacionada a indicadores de renda ou renda per capita (SCHAEFER et al., 2003; PACHAURI e SPRENG, 2003 e 2004; CIMA, 2004, p. 110-11; GOLDEMBERG e MOREIRA, 2005; ALVIM et al., 2007), a indicadores sociais como as taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, taxa de fertilidade e expectativa de vida ao nascer e, ainda, a outros índices compostos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (GOLDEMBERG, 1998; GOLDEMBERG e LUCON, 1998; PACHAURI e SPRENG, 2003; CIMA, 2004, p. 28-30 e 109, GAYE, 2008; MARTINEZ e EBENHACK, 2008; CRUZ, TEIXEIRA e BRAGA, 2010).

Destaca-se que a elevada correlação entre o índice de consumo de energia per capita e o IDH tem justificado uma série de políticas públicas voltadas para a universalização do acesso a formas de energia modernas, incluindo gás de cozinha e eletricidade em diferentes países do mundo. No caso do Brasil, destacaram-se, em um primeiro momento, os programas de apoio ao financiamento governamental da compra de gás de cozinha (Gás Liquefeito de Petróleo – GLP)[1] para residências das famílias de menor poder aquisitivo e, na última década, os programas de universalização do acesso à eletricidade através da eletrificação rural e de regiões isoladas[2].

Além disso, pode-se identificar a relevância do papel da infraestrutura em estudos e modelos econômicos que demonstram que os investimentos em infraestrutura por parte do Estado são um importante indutor de crescimento econômico (FERREIRA, 1996; FERREIRA e MALLIAGROS, 1999; FERREIRA e ARAÚJO, 2006; ARAÚJO JÚNIOR, 2006; OREIRO, 2007). Essas pesquisas reforçam a explicação de alguns modelos econômicos desenvolvimentistas clássicos, como os modelos de John Maynard Keynes e Michal Kalecki, ressaltando a importância dos investimentos governamentais em infraestrutura (de energia, logística e de comunicações) para assegurar o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza (CRUZ, TEIXEIRA e BRAGA, 2010). Somam-se a isso, os estudos que demonstram a necessidade da infraestrutura logística para se avançar na integração produtiva ou de cadeias produtivas (BARROS;

---

[1] Criado no fim do governo Fernando Henrique (2001), o Auxílio-Gás, popularizado como "Bolsa-Gás", foi incorporado a outras políticas públicas sociais a partir de 2003, como o programa Bolsa-Família no governo seguinte.

[2] O Programa Luz para Todos, mais precisamente, Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, foi instituído pelo Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, no primeiro ano do governo do Presidente Lula. Destaca-se que embora tenha ampliado o acesso, este programa não resolveu o problema do acesso regular à eletricidade, já que muitas residências com acesso clandestino ou que utilizam gerador não foram incluídas no programa. Ver: BRASIL. Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. *Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências*. Publicado no DOU de 12 de novembro de 2003. Legislação federal e marginalia. Presidência da República. Brasília, DF.

PADULA e ALVES, 2011; BARROS; SEVERO & ROJAS, 2011), um elemento crucial para o avanço da integração econômica regional com redução de assimetrias e geração de emprego e renda nos países menores ou menos desenvolvidos.

Pode-se considerar que, em termos geopolíticos, a infraestrutura logística e energética, entendida como mecanismos transformadores de poder, foram indicadores basilares para compreender a capacidade de competição das grandes potências e, atualmente, dos principais processos de integração regional. Como os processos de acúmulo de riqueza e poder, estiveram historicamente relacionados à estruturação do Sistema Internacional de Estados, e a capacidade de construir e acumular diferentes formas de infraestrutura foi uma das variáveis que fizeram com que as grandes potências se consolidassem como os Estados dominantes.

Com o tempo, a intensificação da competição internacional acabou por consolidar estruturas hierárquicas de dominação entre os Estados que controlavam tecnologias, infraestruturas e processos produtivos mais avançados de cada período ou ciclo, e, de outro lado, aqueles que não controlavam tais processos e acabariam tornando-se, frequentemente, dominados pelos primeiros. Nesse processo de competição, os Estados que mais acumularam poder relativo foram justamente os que utilizaram mais e, de forma mais eficiente, os recursos e a infraestrutura energética disponíveis naquele período histórico.

Nas últimas décadas, a tendência à regionalização de mercados e de cadeias produtivas, especialmente dentro dos blocos econômicos ou blocos regionais de poder, ampliou ainda mais a competição inter-regional internacional. Acelerada pela integração da infraestrutura (energia transportes e comunicações) e das instituições (intergovernamentais e supranacionais), a integração econômica de cadeias produtivas e mercados consumidores e, ainda, a integração política entre Estados de uma mesma região e com interesses comuns vem se tornando uma realidade cada vez mais comum.

Concomitantemente, para a maior parte dos Estados a integração regional é uma das poucas formas de ampliar o mercado consumidor, de modo a sustentar a inovação tecnológica e a produção industrial, tanto em escala de massa como a produção segmentada. Também é uma forma inovadora de ampliar a força de trabalho disponível, ao mesmo tempo em que permite tornar mais complexas as cadeias produtivas industriais de um país, integrando-as às cadeias produtivas dos países vizinhos. Esses processos são essenciais para que um país tenha o mínimo de capacidade de competição comercial e tecnológica no atual mercado internacional, em que predominam economias gigantes como as dos Estados Unidos e da China.

Nesse sentido, a integração regional é uma solução estratégica para blocos de países como os da América do Sul, que buscam mais autonomia e soberania no Sistema Internacional, que precisam ampliar a geração de emprego e de renda e a capacidade média de consumo da população, garantindo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Para a América do Sul, bem como para outras regiões periféricas do Sistema Internacional, a integração regional é a única forma de garantir simultaneamente um maior grau de desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial, com a ampliação da infraestrutura logística, com o fortalecimento das instituições políticas e a redução das fragilidades e desigualdades sociais. Ou seja, a integração regional pode viabilizar o aumento da soberania, da democracia e da cidadania para esses países.

Entre as iniciativas de integração na América do Sul, o Mercosul continua merecendo destaque, mesmo após diversas previsões negativas de analistas acerca da sua existência. Após a posse de governos progressistas na região, o bloco ganhou novo fôlego, e a ampliação da agenda do Mercosul deixa isso claro. A partir de então, verificou-se a inclusão e/ou aprofundamento de alguns temas, dentre os quais destacamos a integração da infraestrutura, bem como temas sociais, político-institucionais, na agenda regional (MALLMANN, 2010). Os avanços nessas áreas têm ocorrido concomitantemente nas esferas multilateral e bilateral, como é caso da integração entre o Brasil e o Uruguai.

RELAÇÕES BILATERAIS, COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO BRASIL-URUGUAI

Historicamente, as relações entre o Brasil e o Uruguai são marcadas pelo bom entendimento. Após o término da guerra da Cisplatina, os dois países registraram poucos desacordos, tais como a questão da acolhida dos exilados políticos ilustres – destacamos Leonel Brizola e o presidente desposto, João Goulart – logo após o golpe militar de 1964 no Brasil (MARQUES, 2006). No período democrático, as relações entre os dois países se desenvolveram tanto pela via bilateral quanto pela via multilateral, sendo que a última foi fortalecida a partir da criação do Mercosul. Criado com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, em sua primeira fase, ele visava propiciar a integração econômica da região (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008, p. 103).

Nesse sentido, é importante destacar que o bilateralismo não é, em si, uma prática prejudicial à integração. Inclusive, o bilateralismo pode favorecê-la, ao estabelecer *eixos* que transformem uma rivalidade local para um comportamento cooperativo. Foi o caso do MERCOSUL – construído sobre o eixo bilateral Brasil-Argentina – e da União Europeia (UE), por sua vez, construída sobre o eixo França-Alemanha (PATRÍCIO, 2006). Em ambos os casos, as cooperações bilaterais permitiram o estabelecimento de eixos que nortearam as relações regionais e permitiram o aprofundamento das relações com os demais membros dos blocos (MARQUES, MALLMANN, 2013).

No caso do Mercosul, em virtude, sobretudo, das suas limitações internas – dentre as quais merecem destaque as profundas assimetrias da região –, as práticas bilaterais parecem se revelar como o *modus operandi* por excelência do bloco (MALLMANN, MARQUES, 2013, p.04).

Isso pode ser percebido ao analisarmos as relações entre o Brasil e o Uruguai. Desde a criação do bloco, com frequência, as relações entre os dois países passaram pela via bilateral. Esse recurso simultâneo a estratégias bilaterais parece ter sido destacado com a chegada dos governos progressistas na região, que ficaram marcados por diversificar a agenda de cooperação. Além da integração política e econômica, podemos destacar o acréscimo das dimensões social, a cultural e a identitária, inaugurando uma nova fase do Mercosul, caracterizada pela revitalização do bloco (HOFFMANN, COUTINHO, KFURI, 2008, p.103) e pela reaproximação do Brasil com alguns países-membros do bloco, dentre os quais, destacamos o Uruguai. Assumida pelo governo brasileiro durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), tal postura foi fortalecida durante a gestão de sua sucessora, Dilma Rousseff (PT).

Para o Brasil, essa estratégia permite o fortalecimento da sua posição de liderança na região. Além de manter a sua posição de liderança além da esfera multilateral, reforça a sua nova posição no cenário internacional e deixa clara a intenção do governo brasileiro em assumir os custos dessa liderança. Desse modo, ficou evidente que, para o Brasil, o bilateralismo se destacou enquanto um *modus operandi* privilegiado do Mercosul, fazendo com que a diplomacia brasileira direcionasse significativa atenção às negociações bilaterais com os seus vizinhos, dentre os quais destacamos o Uruguai (MALLMANN e MARQUES, 2013). Convém frisar ainda que a prática bilateral está conforme aos princípios da política externa do Brasil (PINHEIRO, 2010).

Por sua vez, para a diplomacia uruguaia, a via bilateral ganhou destaque como a principal via de entendimento com o Brasil, ao possibilitar a diversificação da agenda de cooperação. Trata-se da chamada ideia de "Mercosul em duas velocidades". Assim, verifica-se o avanço em áreas que possuem demandas específicas, tais como aquelas ligadas à questão da integração de áreas de fronteira. A especificidade de tais demandas reflete as novas dimensões acrescentadas ao processo de integração.

Com efeito, essa agenda ampliada do MERCOSUL indica que o bloco adotou uma estratégia renovada diante da crise que marcou a sua segunda fase (1998 a 2002). Essa nova estratégia, além de garantir mais fôlego ao bloco, permitiu novas iniciativas bilaterais de cooperação. A análise das iniciativas relativas ao conjunto de diferentes formas de infraestrutura (transportes, energia, comunicações) entre o Brasil e o Uruguai deixa claro que tais iniciativas apenas se tornavam viáveis em virtude desse recurso simultâneo a estratégias bilaterais e das especificidades que marcam cada tema abordado.

A INTEGRAÇÃO BRASIL-URUGUAI

A integração de infraestrutura na América do Sul remonta ao período da descolonização, quando começam a ser construídas as primeiras estradas e pontes entre os países sul-americanos, assim como planejadas as primeiras hidrovias. No fim do século XIX e início do XX passaram a ser planejadas ferrovias transnacionais, que cortariam o continente integrando os países sul-americanos, enquanto projetos de canais pretendiam conectar as principais bacias hidrográficas, como a do Amazonas ao Orinoco. No Pós-Primeira Guerra Mundial e, especialmente, no Pós-Segunda Guerra, começaram a ser construídas rodovias e pontes que integraram os países sul-americanos nas fronteiras mais urbanizadas, principalmente no Arco Sul das fronteiras brasileiras.

A integração da infraestrutura regional passou a incluir grandes obras de infraestrutura de geração e distribuição de energia a partir dos anos 1970, quando esse processo passou a ser pautado inicialmente pela construção de usinas hidrelétricas binacionais, como Itaipu. Além da integração energética, durante o regime militar, visando o estreitamento da integração econômica, acordos referentes à integração da infraestrutura foram efetivados pelos dois países na esfera bilateral.

No período, destacam-se os esforços para efetivação da integração da malha rodoviária. Nesse sentido, com o objetivo de facilitar o transporte de cargas e assim incrementar o comércio bilateral, foram pavimentadas algumas estradas federais que ligam os dois países. São elas: a BR 290, entre Porto Alegre e Uruguaiana, a BR 471, entre Pelotas e Chuy, e a BR 116, entre Pelotas e Jaguarão. Por sua vez, o governo uruguaio pavimentou a Ruta 18, entre Rio Branco e Treinta y Três (CRAVO, 2003, p. 25).

> As relações do Brasil com o Uruguai se desenvolvem de uma forma amplamente satisfatória e fraternal. As grandes obras de integração, na fronteira dos dois países (parte delas executadas em conjunto por brasileiros e uruguaios) e o entusiasmo com que as respectivas populações acompanham aquelas iniciativas, demonstram as boas relações entre o Brasil e o Uruguai (VIZENTINI, 1998, p. 107-108).

Ainda na perspectiva de propiciar a integração rodoviária, foi inaugurada a ponte da Concórdia sobre o Rio Quaraí, localizada na fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Na ocasião, ficou ainda mais claro o interesse compartilhado pelos dois países em promover o desenvolvimento da região fronteira através da integração da infraestrutura. O Presidente do Brasil, General Costa e Silva, e o Presidente uruguaio, Jorge Pacheco Areco, expediram uma declaração conjunta na qual afirmavam o compromisso de ambos os países em promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças. As negociações acerca da

construção da ponte internacional Quaraí-Artigas haviam sido intensificadas a partir da visita de Alejandro Zorrilla de San Martín, então ministro das relações exteriores do Uruguai, ao Brasil em 1964, e, além de atender aos pedidos da população da região, visava o aumento do intercâmbio comercial entre os dois vizinhos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI, 1966, p. 3).

Posteriormente, nos anos 1990, a construção do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL) permitiria um aumento na diversificação da matriz de geração de energia elétrica do país, que passou o uso de termoelétricas a gás nos anos 2000 (OXILIA e FAGÁ, 2006; QUEIROZ e VILELA, 2010). Todas essas iniciativas tiveram em comum o fato de que eram projetos bilaterais e raramente incluíam terceiros países nas discussões ou negociações.

A integração da infraestrutura da América do Sul passou a ser repensada de forma progressivamente mais multilateral a partir da criação do Mercosul, tendo um impulso regional com a criação da IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, em 2000, durante a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em Brasília. A IIRSA procurou estabelecer processos de coordenação e cooperação para viabilizar os principais projetos nacionais, binacionais e multilaterais de construção de infraestrutura voltada para a integração regional na América do Sul. Inicialmente, a IIRSA estabeleceu uma carteira de projetos com mais de 500 projetos de infraestrutura viária, energética e de comunicações, organizados em 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento. Em 2004, a IIRSA contava com 335 projetos e uma estimativa de investimentos da ordem de US$ 37 bilhões.

Contudo, ao longo de uma década, a iniciativa sofreu diversas críticas, e apenas cerca de 10% das obras de infraestrutura de sua carteira inicial de projetos foram realmente implementadas no prazo inicialmente estimado, de 10 anos. As principais críticas feitas à IIRSA naquele período foram em relação ao tipo de financiamento[3] e aos mecanismos de tomada de decisão (essencialmente técnico-econômico, ou de viabilidade econômica), em relação à priorização e construção das obras, à modalidade de gestão da infraestrutura construída (muitas vezes privatizada ou concedida à iniciativa privada), e, por fim, ao tipo de infraestrutura priorizada, principalmente rodovias, em vez de outros meios de transporte de menor custo e que causam menores impactos ambientais, como as ferrovias e, principalmente, as hidrovias.

---

[3] Muitas organizações atacaram a excessiva participação da iniciativa privada nesses processos de financiamento e tomada de decisão. Contudo, as atualizações dos dados pelo COSIPLAN permitem verificar que mais de 70% dos projetos e cerca de 55% do valor dos projetos da IIRSA tiveram financiamento público e apenas cerca de 10% das obras tiveram financiamento totalmente privado, sendo o restante na forma de parcerias público-privadas.

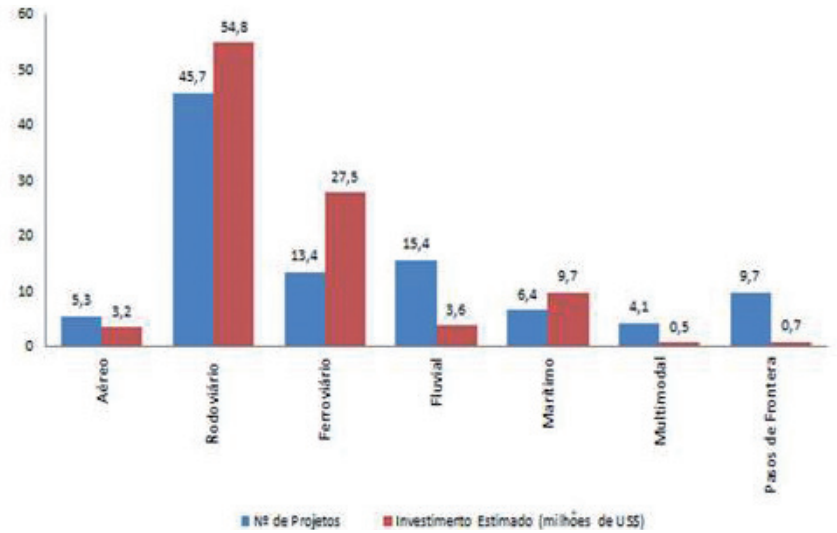


Figura 1: Porcentagem do total de projetos de transporte, número de projetos e investimento estimado.

Fonte: COSIPLAN.

Com a criação da Unasul, em 2008, inicia-se uma nova fase nesse processo, com significativas melhorias, inclusive qualitativas, nas discussões referentes ao planejamento da construção da infraestrutura da integração regional. Isso ocorreu, especialmente, devido à natureza dessa instituição sul-americana que prevê, no item "e" do Art. 3º do seu Tratado Constitutivo, que, entre seus objetivos específicos, estão: "O desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis" (UNASUL, 2008).

A Unasul acabaria incorporando a carteira de projetos da IIRSA, que, especificamente, passaram para o controle do COSIPLAN, Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da Unasul, criado em agosto de 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da Unasul.

O COSIPLAN, já em seu nascimento, incorporava o Comitê de Direção Executiva da IIRSA, passando a realizar as atualizações da carteira de projetos desde 2011, com a publicação da Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). A API passaria a reformular as prioridades estabelecidas para a integração da infraestrutura regional sob uma perspectiva essencialmente política, superando as restrições técnico-econômicas da IIRSA e viabilizando obras de infraestrutura de interesse estratégico dos Estados sul-americanos. Esse processo de reorganização da carteira de projetos foi impulsionado pelos objetivos específicos do COSIPLAN:

> No marco do COSIPLAN, será dada prioridade ao desenvolvimento interno da região, com o fortalecimento do vínculo existente entre os países membros. O conceito dos EIDs foi ampliado, de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e a atuar na redução das assimetrias existentes na região. Assim sendo, a concepção dos projetos do COSIPLAN deverá levar em conta a contribuição para o desenvolvimento endógeno regional e para a melhoria das condições de vida das populações existentes nas áreas de influência dos empreendimentos (COSIPLAN, 2011, p. 3).

Este processo também ampliou a carteira de projetos de infraestrutura para a integração regional, sendo que a partir de 2013 o COSIPLAN contava com um total de 583 projetos, que implicam uma demanda por investimentos necessários da ordem de US$ 157,7 bilhões. Além disso, os 10 eixos de integração foram ampliados para 12 eixos, a saber: Eixo Mercosul (San Pablo – Montevidéu – Buenos Aires – Santiago); Eixo Andino (Caracas – Bogotá – Quito – Lima – La Paz); Eixo Interoceânico (Brasil – Bolívia – Peru – Chile); Eixo Venezuela (Brasil – Guiana – Suriname); Eixo Multimodal (Orinoco – Amazonas – Plata); Eixo Multimodal do Amazonas (Brasil – Colômbia – Equador – Peru); Eixo Marítimo do Atlântico; Eixo Marítimo do Pacífico; Eixo Neuquén (Argentina) – Concepción (Chile); Eixo Porto Alegre (Brasil) – Jujuy (Argentina) – Antofagasta (Chile); Eixo Bolívia – Paraguai – Brasil; Eixo Peru – Brasil (Acre – Rondônia).

Importa destacar que praticamente toda a infraestrutura necessária para interconectar os países do Mercosul passa necessariamente pelas regiões de fronteira entre estes países. Sob a perspectiva regional, isso significa que essa infraestrutura irá conectar os grandes centros e polos econômicos às regiões fronteiriças do Cone Sul. Assim, essas regiões, que até o século XIX foram marcadas por uma série de conflitos e guerras pela delimitação das fronteiras, tornam-se hoje um dos principais vetores da integração regional.

Na região do denominado Arco Sul das fronteiras brasileiras, destaca-se que a infraestrutura existente e a presença do Estado são um pouco mais densas do que em outras regiões do país. Isso se deve, especialmente, à rede urbana, um pouco mais complexa, e à infraestrutura já existente e que conecta os países fundadores do Mercosul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai –, construída principalmente a partir do século XX.

Dentro da região delimitada pelo Arco Sul, as duas fronteiras internacionais do Estado do Rio Grande do Sul, com a Argentina e com o Uruguai, apresentam características distintas. Das 18 cidades gaúchas (incluindo 5 povoados) existentes nas fronteiras do Brasil com Argentina e Uruguai, 11 estão localizadas na fronteira com a Argentina, 6 com o Uruguai. Uma cidade, Barra do Quaraí, está localizada na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Uruguai, tendo limites com a uruguaia Bella Unión e a argentina, Monte Caseros. Assim, existe um total de 12 cidades gaúchas (incluin-

do 2 povoados) localizadas na linha de fronteira Brasil-Argentina e 7 na fronteira Brasil-Uruguai. Destas 12 cidades na fronteira brasileira com a Argentina, apenas 5 cidades gaúchas possuem cidades gêmeas ou estão geograficamente próximas a uma outra cidade do lado argentino, sendo que apenas três estão conectadas por pontes. As demais cidades possuem apenas conexões por via fluvial, sem a existência de uma infraestrutura viária com pontes que possam interligá-las com a cidade mais próxima do outro lado da fronteira.

Já na fronteira com o Uruguai, das 7 cidades gaúchas (incluindo um povoado), 3 estão interligadas por pontes (Barra do Quaraí, Quaraí e Jaguarão) e as outras 4 por rodovias localizadas em fronteiras secas (Santana do Livramento, Aceguá, Chuí e o povoado de Barra do Chuí), incluindo vias estabelecidas em importantes conurbações urbanas como a existente entre Santana do Livramento e Rivera, que forma uma malha urbana de cerca de 170 mil habitantes. Assim, nota-se que a infraestrutura que viabiliza a plena interconexão entre as cidades gaúchas da faixa de fronteira e suas respectivas cidades gêmeas do lado uruguaio é proporcionalmente mais densa do que a infraestrutura existente na fronteira com a Argentina.

Destaca-se que fronteira do Brasil com o Uruguai apresenta características que a distinguem das demais fronteiras do Arco Sul, a começar pela grande quantidade de fronteiras secas em meio às planícies do Pampa, enquanto nas fronteiras com a Argentina e o Paraguai predominam fronteiras delimitadas por grandes rios, como o Paraná.

A existência de uma fronteira em meio a uma paisagem geograficamente homogênea, como a das planícies do Pampa, é o tipo de fronteira que alguns autores (KAPLAN, 2013) consideram ser, em muitos lugares do mundo, fronteiras geopoliticamente artificiais, por não se basearem em acidentes geográficos como rios e montanhas. A inexistência de barreiras geográficas significativas aparece como uma das variáveis que facilitava conflitos pela delimitação fronteiriça no século XIX, especialmente nas primeiras décadas após o período da independência da, então, Província Cisplatina. Contudo, essa mesma fronteira viabilizou a construção de uma relação geo-histórica complexa e dinâmica, marcada pelo elevado fluxo de pessoas entre os dois territórios. Na atualidade essa característica peculiar favorece justamente as dinâmicas da regionalização e da integração regional.

A rede urbana existente no Arco Sul da fronteira brasileira é a principal responsável por viabilizar iniciativas de integração sociocultural e educacional, que incluem a instalação de universidades e cursos bilíngues nas cidades da faixa de fronteira. Em relação a esses projetos, importa mencionar que, ao longo da última década, em toda a fronteira sul vem sendo constituída uma nova infraestrutura educacional e científica, moldada pela construção de uma série de novos institutos técnicos e universidades federais, como o IFSul em Santana do Livramento, e o programa "Institutos na Fronteira", ou universidades como a Unipampa, a UFFS e a UNILA.

Especificamente na fronteira com o Uruguai, destaca-se o papel da Unipampa e do IFSul, que, inclusive, tem um programa de cooperação com a Universidad del Trabajo del Uruguay (CEPT-UTU), que favorece o intercâmbio de estudantes entre as duas instituições, e uma formação com dupla titulação, ou seja, com o título válido nos dois países.

Não é mera coincidência, portanto, que, especialmente na última década, foram ampliadas as discussões bilaterais entre Brasil e Uruguai para viabilizar a ampliação da infraestrutura da integração entre os dois países. Dentre os projetos de destaque, estão desde obras pontuais, como a construção de um nova ponte sobre o Rio Jaguarão, a reforma da Ponte Internacional Barão de Mauá (que liga Jaguarão a Rio Branco, no Uruguai), passando pela retomada da conexão ferroviária Uruguai-Rio Grande do Sul e a finalização da Hidrovia Uruguai-Brasil, até a interconexão de redes de energia elétrica e de comunicações por fibra ótica, incluindo, ainda, perspectivas de construção, em um futuro próximo, de novas obras de integração energética através de gasodutos.

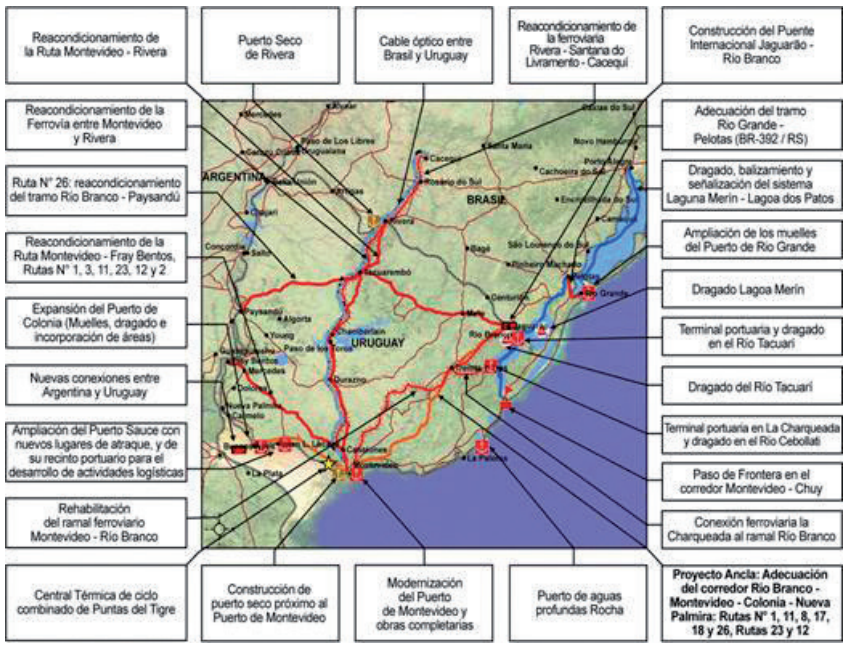


Figura 2: Principais projetos de Integração da Infraestrutura Regional na fronteira Brasil-Uruguai-Argentina.

Fonte: COSIPLAN.

Considerando as especificidades de cada modalidade de infraestrutura, destacam-se as obras que estão em andamento ou em processo de conclusão e que possuem capacidade para melhorar significativamente a interconexão na região de fronteira Brasil-Uruguai. Dentre estas, nota-se que a integração ferroviária é de grande relevância para esses países, especialmente devido aos custos reduzidos, significativamente menores, tanto em termos econômicos como ambientais, quando comparados à opção rodoviária. No contexto regional, a integração férrea binacional Brasil-Uruguai é considerada essencial para integrar as ferrovias do Mercosul e viabilizar conexões ferroviárias com outros países do Cone Sul, inclusive o Chile. Esses projetos estão previstos no planejamento de coordenação das obras do eixo Mercosul-Chile na IIRSA, atualmente sob controle do COSIPLAN.

Desses projetos, destaca-se a integração Brasil-Uruguai através do corredor ferroviário Cacequi-Montevidéu, com custo estimado em US$ 139,9 milhões. No nível local, essa linha permitirá a conexão entre os portos de Rio Grande (RS) e o de Montevidéu, integrando diversas cidades entre os dois países, incluindo as cidades gêmeas Santana do Livramento-Rivera, onde se passa pelo porto seco.

Basicamente o projeto envolve a recuperação e modernização da infraestrutura ferroviária já existente, com vistas à reativação dos ramais ferroviários Cacequi-Santana do Livramento, no Rio Grande do Sul, e Rivera-Montevidéu, no Uruguai. No trecho brasileiro, sob concessão da América Latina Logística (ALL), com cerca de 158 quilômetros de extensão, as obras ocorreram entre 2011 e 2012, reativando a ligação ferroviária Cacequi-Santana do Livramento a um custo de US$ 5 milhões. No lado uruguaio, as obras incluem a reforma em 422 do total de 567 km do trecho Rivera-Montevidéu, que estão em andamento e devem ser concluídas entre 2015 e 2016, a um custo estimado em US$ 134,9 milhões. Esta obra destaca-se em importância, pois, quando concluída, permitirá a conexão entre os portos de Rio Grande (RS) e o de Montevidéu (COSIPLAN, 2013a) e, ainda, vai conectar o Uruguai à ferrovia Norte-Sul, dentro do território brasileiro.

Em relação à infraestrutura logística, destaca-se a Hidrovia Brasil-Uruguai, cujas obras estão inseridas no Eixo Mercosul-Chile e prevê a integração hidroviária entre a Lagoa dos Patos e a Lagoa Mirim, incluindo conexões com modais rodoviário e ferroviário da região.

Quanto à integração da infraestrutura energética, destaca-se a interconexão das redes de geração e distribuição de energia elétrica, a construção de campos de aproveitamento de energia eólica na faixa de fronteira Brasil-Uruguai. Importa citar também a participação da Eletrobras nos investimentos em Biogás no Uruguai e que a Petrobras vem investindo na exploração de petróleo *offshore* no litoral uruguaio.

É interessante ressaltar, igualmente, que o Uruguai está construindo um terminal de importação de gás natural liquefeito (GNL) de grande porte, o que permitirá ao país exportar excedentes de gás para a Argentina e para o Brasil, que necessitará construir um gasoduto Uruguai-Brasil que deverá chegar até Porto Alegre.

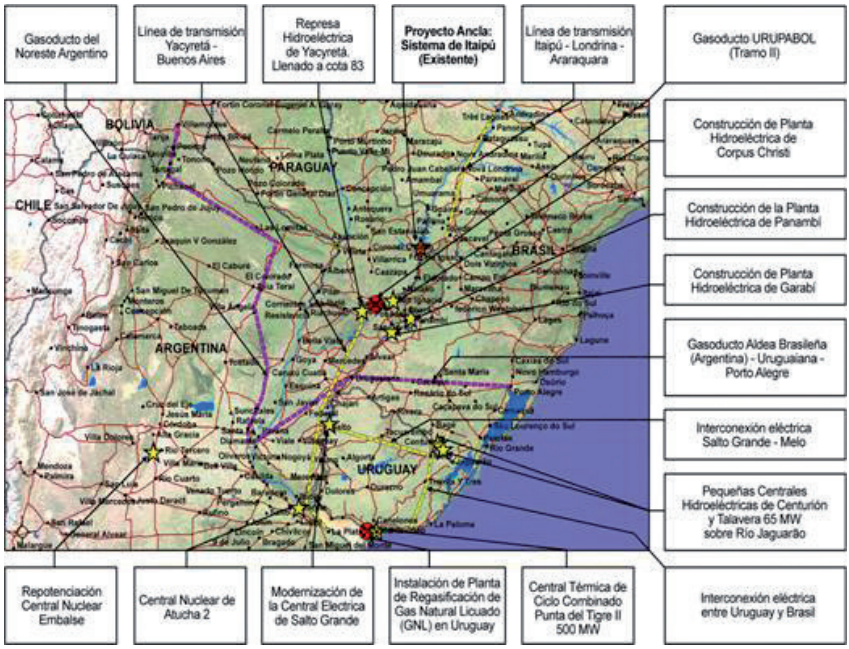


Figura 3: Principais projetos de Integração da Infraestrutura Energética Regional na fronteira Brasil-Uruguai-Argentina.

Fonte: COSIPLAN.

No âmbito da integração energética Brasil-Uruguai, destaca-se que conexões já existentes viabilizavam o intercâmbio de energia elétrica entre os dois países através da estação conversora de frequência de Rivera (capacidade de 70 MW), e de uma linha de transmissão em 230 kV, que interliga a conversora à subestação de Livramento. Em 2006 Brasil e Uruguai firmaram um memorando de entendimentos com vistas ao aprofundamento da integração energética bilateral, mediante a construção de uma linha de transmissão de 500 kV, ligando Candiota e a subestação Presidente Médici, no Rio Grande do Sul, passando por 60 km do lado uruguaio, até a conversora Melo, e mais 283 km até a subestação San Carlos, próxima ao balneário de Punta Del Leste.

Por fim, é interessante mencionar que a construção do Anel Ótico Sul-Americano está avançando, tendo sido estabelecida neste ano a primeira conexão do Brasil com o Uruguai, na fronteira Santana do Livramento-Rivera. Como o Uruguai já está conectado à Argentina, e esta ao Chile, a construção de uma rede de fibra ótica continental torna-se um sonho cada dia mais próximo da realidade sul-americana.

Destaca-se que as conexões por cabo de fibra ótica na América do Sul são importantes não apenas para acelerar as comunicações e reduzir custos da prestação de serviços, mas apresentam um papel estratégico para viabilizar a ampliação da soberania e da autonomia desses países frente às redes de comunicações globais dominadas pelas grandes potências. Nesse sentido, a interligação da infraestrutura de comunicações tem um papel fundamental para aprofundar a integração regional e para a construção de uma comunidade sul-americana de nações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração regional é uma solução estratégica para blocos de países como os da América do Sul, que buscam mais autonomia e soberania no Sistema Internacional, que precisam ampliar a geração de emprego, de renda e a capacidade média de consumo da população, garantindo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social e o fortalecimento da democracia e da cidadania. Para a América do Sul, bem como para outras regiões periféricas do Sistema Internacional, a integração regional é a única forma de garantir simultaneamente um maior grau de desenvolvimento econômico, tecnológico e industrial, com a ampliação da infraestrutura logística, com o fortalecimento das instituições políticas e a redução das fragilidades e desigualdades sociais. Ou seja, a integração regional pode viabilizar o aumento da Soberania, da Democracia e da Cidadania para esses países.

Nesse processo, a integração da infraestrutura regional de energia, transportes e comunicações demonstra ser uma etapa fundamental, na medida em que viabiliza a integração do mercado consumidor, da força de trabalho, das cadeias produtivas regionais e favorece a construção de instituições políticas comuns aos países do bloco. Além disso, a infraestrutura integrada regionalmente fortalece a cidadania, pois permite reduzir a falta de serviços básicos em regiões muitas vezes isoladas como as das faixas de fronteira, onde, muitas vezes, a infraestrutura existente é claramente insuficiente.

Com a construção de uma infraestrutura voltada para a integração regional, através das regiões de fronteira, as populações destas regiões, historicamente esquecidas pelo poder público federal dos seus respectivos Estados, passarão a ter acesso a uma nova gama de serviços essenciais na sociedade contemporânea. Especificamente, é importante ressaltar que muitos serviços básicos como saúde e educação públicas, ou mesmo saneamento básico, dependem de uma infraestrutura mínima de geração e distribuição de energia, de uma logística viária e de sistemas de comunicação modernos para funcionarem adequadamente.

Destarte, a nova infraestrutura construída para integrar blocos regionais viabiliza ainda direitos básicos como acesso a informação e comunicação e a livre-circulação de pessoas. Fortalece, ainda, o desenvolvimento econômico e produtivo de regiões anteriormente isoladas e excluídas, pois, enquanto a energia permite industrializar produtos típicos da região – agregando valor a esses produtos e gerando empregos no local em que são fabricados –, a infraestrutura de transporte e comunicações torna possível o escoamento dessa produção para outras localidades e países.

Portanto, pode-se dizer que a construção de uma nova infraestrutura voltada para a integração regional, especialmente a infraestrutura logística de transportes, de energia e de comunicações, é um pré-requisito fundamental para viabilizar o desenvolvimento das regiões com os indicadores econômicos e sociais reduzidos ou com grande demanda reprimida por serviços públicos básicos que dependem de infraestrutura moderna, como, por exemplo, nos citados casos das regiões de fronteira.

PARTE III

FRONTEIRA: CARACTERÍSTICAS E COOPERAÇÃO

CAPÍTULO 7

RADIOGRAFIA CONTEMPORÂNEA DOS ARCOS NORTE E SUL DA FRONTEIRA DO BRASIL

CAMILO PEREIRA CARNEIRO FILHO

INTRODUÇÃO

A fronteira terrestre do Brasil possui 16.886 quilômetros de extensão. As diferenças entre o Norte e o Sul são numerosas. Fatores históricos, climáticos e geográficos explicam as diferenças culturais, econômicas, demográficas e de infraestrutura entre estados como o Rio Grande do Sul e o Amapá.

Todavia, as fronteiras norte e sul do Brasil conheceram, ao longo da história, batalhas e movimentos secessionistas que hoje fazem parte da cultura e do folclore dos estados fronteiriços, tendo ajudado a compor suas identidades regionais. Outra semelhança entre os extremos do país são os territórios conquistados e posteriormente perdidos. A porção setentrional do Brasil atingiu os limites do rio Maroni, com a invasão da Guiana Francesa, tomada em 1809 e devolvida em 1817, após a assinatura do Tratado de Viena. Por sua vez, a fronteira meridional brasileira chegou a alcançar o Rio da Prata, através da Província Cisplatina, conquistada em 1817 e perdida em 1828, após a *Guerra del Brasil*, com a independência do Uruguai.

Ao longo do século XIX, as fronteiras brasileiras também foram palco de movimentos secessionistas. Na parte meridional, em 1835, teve início a Revolução Farroupilha, com a proclamação da República Rio-Grandense (1836-1845)[1]. Já ao norte do país, em um imenso território contestado pela França, no ano de 1886, foi proclamada a República de Cunani[2], formada por habitantes da vila de Cunani, alguns

[1] Após a separação (decorrente da insatisfação de estancieiros, liberais, industriais do charque e militares em relação ao Império) a monarquia continuou tendo aliados no Rio Grande do Sul, e a separação da província e a sua proclamação como Estado soberano não foram reconhecidas por Portugal. O Uruguai iniciou um processo de reconhecimento que não chegou a ser concluído.

[2] O Barão de Rio Branco afirmava que os idealizadores de tal república não tinham outro intento, senão a venda de condecorações da *Ordem da Estrela de Cunani* e a obtenção de empréstimos junto a pessoas crédulas ou ignorantes.

aventureiros franceses e escravos fugitivos. A tentativa de república, que não teve reconhecimento internacional e era presidida a partir de Paris pelo jornalista Jules Gros, teve fim em 1891 com a prisão dos representantes dos mandatários de Cunani (já que os últimos se encontravam em Paris) pelos agentes de segurança brasileiros.

As narrativas históricas acerca das batalhas e da defesa dos interesses dos povos dos territórios localizados nas fronteiras norte e sul do Brasil resultaram no surgimento de heróis regionais, a saber: Bento Gonçalves e Garibaldi no Rio Grande do Sul, e Cabralzinho no Amapá. Os feitos e as proezas desses homens passaram a fazer parte de currículos escolares e do folclore dos estados que eles defenderam.

A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA A FAIXA DE FRONTEIRA

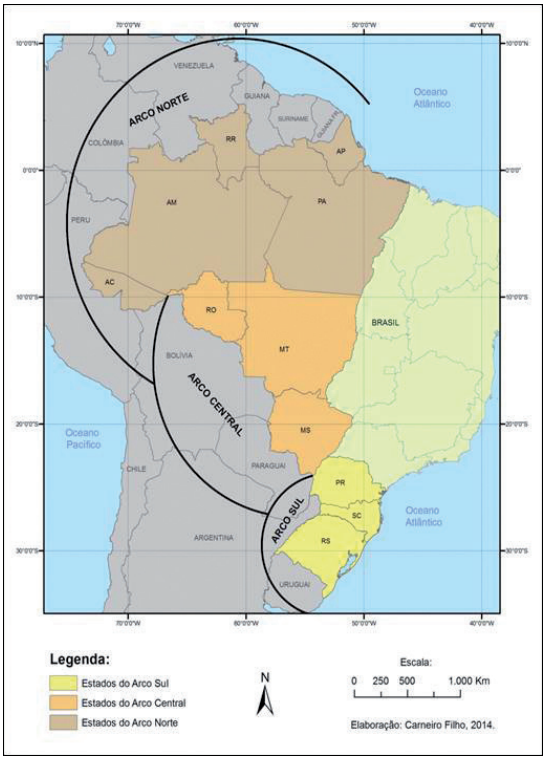
No que tange à gestão da faixa de fronteira do Brasil, o governo federal tem demonstrado uma maior preocupação na última década, haja vista o lançamento do novo Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, em 2009. Considerada fundamental para defesa do território nacional, sendo sua ocupação e utilização reguladas em lei, a faixa de fronteira do Brasil (com largura de 150 km, contados a partir do limite internacional terrestre) é dividida em três grandes arcos – Sul, Central e Norte.

Essa classificação se justifica uma vez que os diferentes arcos apresentam diferenças de densidade demográfica, infraestrutura instalada e aspectos físicos (vegetação, clima e hidrografia). Além disso, as dez díades da fronteira brasileira apresentam níveis variados de integração, cujas principais diferenças são: os controles aduaneiros e de passaportes (maior ou menor rigidez); a ausência ou presença de bilinguismo; o percentual de famílias mistas; a proximidade cultural; a conectividade viária com o outro lado; a influência do idioma português e da cultura brasileira (TV e rádio) sobre a população do país vizinho; o número de projetos de integração; e a ausência ou presença de atratividade turística.

Os arcos que serão abordados no presente capítulo possuem diferenças marcantes. O Arco Sul compreende a faixa de fronteira dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, correspondendo à faixa de fronteira do Brasil que é limítrofe ao Uruguai e à Argentina, também abrangendo parte da díade Brasil-Paraguai. Por sua vez, o Arco Norte engloba as faixas de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre, correspondendo à faixa de fronteira do Brasil que faz divisa com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e parte da fronteira Brasil-Bolívia (mapa 1).

A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI: UMA INTEGRAÇÃO PROFUNDA

A maioria dos estudos sobre fronteira no Brasil tem como enfoque o arco Sul, sendo que um grande número desses estudos diz respeito à fronteira Brasil-Uruguai, países que possuem diversos projetos no âmbito da cooperação transfronteiriça em áreas como: educação (Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira (PEIBF) e os cursos técnicos binacionais do IFSul e do CETP-UTU), saneamento urbano (projeto integrado Aceguá-Acegua), direitos civis (documento especial de cidadão fronteiriço), transporte (projeto do aeroporto binacional de Rivera) e saúde (SIS Fronteiras).



Mapa 1: Arcos da fronteira do Brasil.

Cabe destacar que a fronteira do Brasil com o Uruguai possui um nível de interação profundo, uma realidade específica, com características particulares que muitas vezes não são encontradas em outras partes da fronteira brasileira. Entre tais particularidades podem ser destacados o alto número de famílias mistas; o bilinguismo e os DPU – Dialetos Portugueses do Uruguai; o livre trânsito de pessoas

e veículos entre as cidades gêmeas; os símbolos comuns – churrasco, mate, vestimenta gaúcha; além da expressiva quantidade de tratados bilaterais (Nova Agenda).

No tocante aos idiomas, algumas comunidades no norte do Uruguai apresentam casos de bilinguismo social, ou seja, contextos que não envolvem necessariamente nem aquisição nem perda de língua entre falantes que têm por hábito usar português e espanhol alternadamente (CARVALHO, 2010). Por outro lado, existe o fenômeno dos Dialetos Portugueses do Uruguai, que tiveram origem na formação histórica da região. Os primeiros núcleos colonizadores do norte do Uruguai foram implementados por portugueses (JUDD, 2007).

Segundo Adolfo Elizaincín (vice-presidente da Academia Nacional de Letras do Uruguai), estima-se um número de 20 mil a 25 mil falantes dos dialetos portugueses no país. Um dos principais problemas no que tange aos DPU é o fato de esses dialetos serem expressos quase exclusivamente por meio oral. E, ainda que alguns cantores e poetas façam uso dos DPU em uma nova busca de identidade, isso é algo bem reduzido.

Os DPU têm *um centro histórico de irradiação* nos arredores da cidade uruguaia de Rivera, fronteiriça com a cidade gaúcha de Sant'Ana do Livramento. O português usado na região é arcaico e foi sobreposto pelo espanhol para criar o dialeto atual. O dialeto é falado por pessoas de nível socioeconômico baixo e a maioria delas é formada por camponeses que vivem nas áreas agrícolas.

O hibridismo do idioma é um facilitador na aproximação de brasileiros e uruguaios. Juntamente com a fronteira seca a língua comum estimula a formação de famílias mistas e, por conseguinte, uma maior integração. Nesse sentido, os governos dos dois países possuem um acordo no campo da previdência social (no Brasil implantado através do Decreto nº 85.248, de 1980) que prevê pensão por morte, aposentadoria – por idade, por contribuição e por invalidez –, auxílio-doença e assistência médica. Tal acordo, por ter entrado em vigor dois anos antes do que o acordo de conteúdo similar firmado entre Brasil e Argentina (Decreto nº 87.918, de 1982), corrobora a ideia de que, de toda a fronteira do Brasil, a díade com o Uruguai é a mais integrada.

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E A FRONTEIRA

Diferentemente da fronteira com o Uruguai, a fronteira do Brasil com a Argentina apresenta um grau de controle mais elevado. Com o objetivo de tornar os trâmites aduaneiros mais céleres, foram criadas algumas estruturas administrativas que agregam órgãos dos dois países em cidades como Uruguaiana e São Borja.

Principal porta de entrada de mercadorias provenientes da Argentina – a frente de São Borja (2ª) e Foz do Iguaçu (3ª) –, a cidade de Uruguaiana possui um papel fundamental no comércio interno do Mercosul. Isso, em razão de seu porto seco, o

maior dos 63 existentes no Brasil, que consiste em um depósito alfandegado e um terminal intermodal terrestre diretamente ligado por rodovia e via férrea. O porto seco possui aduanas (de Brasil e Argentina) integradas que facilitam as exportações e importações de cargas oriundas ou com destino aos países do Cone Sul, através da Ponte Internacional Rodoferroviária Getúlio Vargas/Agustín P. Justo, que liga Uruguaiana a Paso de los Libres, na Argentina.

Outras iniciativas importantes para o desenvolvimento do comércio no Mercosul são o CUF – Centro Unificado de Fronteira – e a Ponte Internacional da Integração entre Santo Tome (Corrientes) e São Borja (Rio Grande do Sul), inaugurada no ano de 1997, na fronteira Brasil-Argentina, têm o objetivo de proporcionar o aumento da integração entre os dois países.

Não obstante as iniciativas mencionadas, criadas em prol da integração do Mercosul, desde o surgimento do bloco, argentinos e brasileiros vêm impondo sucessivamente uma série de empecilhos à criação e implementação de acordos de integração transfronteiriça. Mesmo havendo iniciativas em prol da celeridade dos procedimentos aduaneiros, a fronteira Brasil-Argentina se caracteriza por um controle rígido da entrada de veículos, pessoas e mercadorias. Um exemplo são as filas de pessoas vindas de Foz do Iguaçu, que necessitam apresentar os documentos na imigração argentina, na cidade gêmea de Puerto Iguazú. De maneira recíproca, situação idêntica ocorre do lado brasileiro para estrangeiros que entram no país por esse posto de controle fronteiriço.

Além disso, em virtude de medidas protecionistas (que são totalmente contrárias aos objetivos do Mercosul) impostas pelos governos de Brasil e Argentina, existem restrições ao ingresso de mercadorias provenientes desses países. Em cidades de fronteira, como Itaqui-RS, estão afixadas listas nos postos da Receita Federal do Brasil, que contêm um rol de produtos cuja importação é proibida ou têm a quantidade e peso limitados em cotas mensais para cada cidadão que adentra o território brasileiro.

A integração percebida desde as cidades de fronteira é mais significativa no que toca às grandes empresas multinacionais, sobretudo aquelas ligadas ao setor de autopeças. Em cidades gêmeas como Porto Mauá-RS, é comum ouvir a frase "o Mercosul serve aos grandes". Ideia corroborada pelo alto preço da tarifa cobrada nos postos de pedágio da Ponte Internacional da Integração. Em maio de 2014 os motoristas cujos carros não possuíam placas de São Borja ou Santo Tomé precisavam pagar R$ 29,00 para atravessar a ponte (ESTRADAS.COM, 2014), um fator que dificulta a integração.

O CONTRABANDO, OS TRÁFICOS E O COMBATE AO CRIME

Historicamente, as populações das cidades gêmeas de fronteira usufruem das vantagens econômicas do país vizinho: mercadorias, gasolina mais barata, alimentação, viveres para o consumo doméstico, experiências culturais, lazer (cassinos) etc. Por outro lado, atividades vinculadas ao contrabando e ao turismo de compras são responsáveis pela criação de postos de trabalho, atraindo imigrantes provenientes de fora da região que passam a fazer parte da dinâmica das cidades fronteiriças.

Nesse contexto, as barreiras comerciais e fiscais impostas pelos governos nacionais ao longo das fronteiras vão de encontro aos interesses das populações locais – impedidas de usufruir plenamente as vantagens referentes ao câmbio, ou ganhar o sustento através do contrabando-formiga, por exemplo.

Nos últimos anos, antigas funções da fronteira, como a fiscal e a de controle, vêm sendo enfatizadas pelo governo brasileiro em prejuízo da integração regional entre os países. Além do contrabando, diversos tipos de tráfico – drogas, armas, pessoas e biopirataria – vêm sendo combatidos através de ações conjuntas, como a Operação Ágata (composta pelo Exército, Polícia Federal, Receita Federal e órgãos estaduais na faixa de fronteira do país) e a operação Sentinela, da Polícia Federal. A repressão oficial impacta inúmeros grupos, desde sacoleiros, laranjas e carregadores, até organizações criminosas que criam complexas redes no intuito de explorar e se beneficiar dos antagonismos da fronteira.

No Arco Sul, as operações de repressão policial combatem indivíduos que frequentemente fazem uso de práticas e rotas que datam do século XIX. Nas fronteiras de Paraná e Santa Catarina ocorreu um processo de povoamento promovido por empresas argentinas, ao longo do século XIX, que aproveitaram a ausência de fiscalização na região e nela passaram a explorar recursos naturais (o Brasil consolidou a posse da região pelo Tratado de 1898, que foi complementado pela Convenção de 1927). Essa presença argentina deixou como herança um conjunto de caminhos e práticas que perduraram ao longo do tempo. Uma série de picadas e mesmo alguns portos destinados inicialmente ao transporte de madeira e erva-mate, que posteriormente continuaram sendo usados para o escoamento do café. Essa estrutura vem sendo utilizada hoje em dia para o contrabando de drogas, armas e produtos provenientes do território paraguaio (CARDIN, 2013).

Por sua vez, o Arco Norte é uma preocupação real do governo brasileiro no tocante ao desenvolvimento e à defesa desde a década de 1970, quando o governo militar brasileiro lançou o Plano de Integração Nacional – PIN. Concebido com o objetivo de incorporar efetivamente a Amazônia brasileira ao território nacional, o PIN tinha como estratégia a implantação de infraestrutura elétrica e de telecomuni-

cações, a abertura de estradas e a distribuição de terras a colonizadores (migrantes e grandes empresários) com vistas a expandir as fronteiras internas Brasil.

Posteriormente, em 1985, foi lançado o Projeto Calha Norte, que previa a ocupação militar de uma faixa do território nacional situada ao norte da calha dos rios Solimões e Amazonas. O projeto, subordinado ao Ministério da Defesa do Brasil, sendo implementado pelas Forças Armadas, inicialmente abrangia uma área de 160 km de largura ao longo de 6,5 mil quilômetros de fronteiras com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia. Atualmente abarca toda a fronteira Amazônica, desde o sul de Rondônia até o Amapá. Por meio do Projeto Calha Norte, uma série de batalhões do exército foram instalados ao longo da fronteira norte do Brasil, seguindo a estratégia das fortificações de Vauban. O programa promoveu a ocupação da região amazônica e passou a desenvolver obras em rodovias, portos, escolas, hospitais e redes de energia elétrica, além de instalações. Seu outro objetivo é o de reforçar a segurança nas fronteiras e o combate ao narcotráfico.

Desde 2010, o cenário do Arco Norte vem sendo fortemente impactado pelo fenômeno do tráfico de pessoas. A falta de perspectiva nos países de origem tem levado um grande número de indivíduos a ser vítima de redes do tráfico internacional de seres humanos. Com um abrigo para imigrantes aberto em 2011, a cidade acreana de Brasileia tem sido a porta de entrada de muitos estrangeiros para o Brasil, sobretudo africanos e haitianos, que servem de mão de obra barata (ou mesmo escrava) em médias e grandes cidades do país.

Os haitianos começaram a migrar em grande número para o Brasil após o terremoto de 2010, que devastou o Haiti. O governo brasileiro abriu uma exceção e passou a conceder a eles um visto diferenciado, tratando-os de forma diferente que outros imigrantes ilegais. A rota dos imigrantes faz escala no Equador (onde não é exigido visto) de onde partem por terra, atravessando o Peru, até a fronteira brasileira. Em Brasileia, o governo brasileiro durante anos forneceu abrigo e alimentação a uma população estrangeira que não para de crescer (no início de 2013 os imigrantes já somavam 10% da população local). Em 2014, após ter recebido mais de 20 mil imigrantes, o abrigo de Brasiléia foi fechado e os imigrantes transferidos para Rio Branco. Uma solução provisória para um problema difícil de resolver.

DIREITOS CIVIS ESTENDIDOS ALÉM FRONTEIRA

No âmbito dos diretos civis de cidadãos fronteiriços estendidos ao país vizinho, em 2002, o Brasil assinou com o Uruguai o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho aos Nacionais Fronteiriços, com o objetivo de facilitar a residência, o estudo e o trabalho em ambos os lados da fronteira. Pelo acordo, os cidadãos

fronteiriços dos dois países passaram a ter direito a um documento especial de fronteiriço, caracterizando essa qualidade. Além disso, aos nacionais de um dos países, residentes em localidades fronteiriças vinculadas, poderão ser concedidas permissões para residir na localidade vizinha, situada no território do outro país. Poderão exercer trabalho, ou profissão, com as consequentes obrigações e direitos previdenciários deles decorrentes, e frequentar estabelecimentos de ensino públicos ou privados.

Acordo semelhante foi firmado entre Brasil e Argentina, com vistas a beneficiar as comunidades fronteiriças e fortalecer a integração sul-americana no campo social e político. O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Argentina abrange dez cidades participantes do lado brasileiro e nove do lado argentino (BRASIL, 2005). Entre os direitos previstos no acordo, estão: o acesso a serviços públicos gratuitos de educação e saúde; o direito de trabalhar e exercer profissão na cidade vizinha com os mesmos direitos trabalhistas e previdenciários dos nacionais do outro país; e o direito de comprar produtos de subsistência e roupas.

No que tange ao Arco Norte, em 2010, foi firmado entre Brasil e Venezuela o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que abarca as cidades de Pacaraima e Santa Elena do Uairén e estabelece o direito de estudo e residência em ambos os lados da fronteira. No mesmo ano foi assinado o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas, que cria regime de comércio de subsistência e transporte. Também em 2010, o Brasil assinou com a Colômbia o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho aos Nacionais Fronteiriços, com os mesmos objetivos e o mesmo conteúdo do acordo celebrado entre Brasil e Uruguai em 2002.

A SAÚDE NA FRONTEIRA

A prestação de serviços de saúde à população residente no país vizinho é um problema antigo nas cidades de fronteira do Brasil. A situação é diferente de acordo com a cidade de fronteira, sobretudo quando os Arcos Norte e Sul são comparados.

Em Foz do Iguaçu, Arco Sul, a população flutuante de pacientes sobrecarrega os serviços de saúde do município. Prova disso é o número de atendimentos prestados no Hospital Costa Cavalcanti a pacientes oriundos do Paraguai cuja média vem subindo nos últimos três anos (gráfico 1). Em 2012, um total de 2.971 pacientes paraguaios e brasiguaios recebeu atendimento no hospital, enquanto nos nove primeiros meses de 2013 o hospital já havia atendido 2.848 pacientes oriundos do Paraguai.

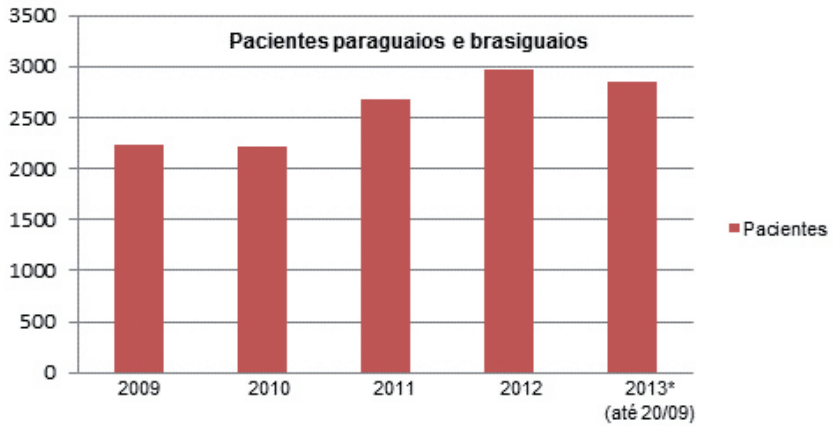


Gráfico 1: Pacientes oriundos do Paraguai atendidos no Hospital Costa Cavalcanti entre 2009 e setembro de 2013.

Fonte: Hospital Costa Cavalcanti, 2013.

Para amenizar a situação dos hospitais localizados nas cidades de fronteira, em 2005, o governo federal implantou o programa Sistema Integrado de Saúde das *Fronteiras* – SIS Fronteiras. O objetivo do programa é fornecer apoio financeiro às regiões de fronteira, por meio de um levantamento diagnóstico realizado pela Universidade Nacional de Brasília, que comprova o atendimento prestado no SUS à população de brasileiros residentes nos países fronteiriços – em especial no Paraguai –, como também a estrangeiros residentes ou não em cidades brasileiras de fronteira.

O primeiro município do Brasil a ter o projeto aprovado no âmbito do SIS Fronteiras, com ações voltadas à equidade da atenção, foi Foz do Iguaçu. Esse projeto já teve duas fases contempladas, que incluem investimentos em unidades básicas de saúde, como a construção da Unidade Básica de Saúde Jardim América – bairro periférico de Foz do Iguaçu – e a reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde Vila Yolanda, além de cursos de aperfeiçoamento da gestão e custeio parcial do Centro Materno Infantil (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU, 2010).

A Unidade Básica de Saúde da Família do bairro Jardim América é um modelo de cooperação transfronteiriça. A unidade, que presta atendimento à população de 20 bairros da região oeste de Foz do Iguaçu, também atende a comunidade brasiguaia, que chega a vir de cidades distantes, como Santa Rosa del Monday (71 km), Santa

Rita (78 km) e Naranjal (105 km). Além dos brasiguaios, a unidade recebe pacientes argentinos e paraguaios que vivem nas proximidades de Foz do Iguaçu.

Por sua vez, a fronteira Brasil-Uruguai possui um cenário diferente daquele da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Em 2008 foi firmado um acordo denominado "Ajuste Complementar para Prestação de Serviços de Saúde nas cidades fronteiriças entre o Brasil e o Uruguai", que viabiliza o acesso recíproco de nacionais brasileiros e uruguaios a serviços de saúde nos dois lados da fronteira, nas localidades fronteiriças vinculadas. Com base nesse acordo, alguns municípios gaúchos, como Barra do Quaraí e Sant'Ana do Livramento, têm se respaldado para contratar serviços de saúde diretamente no outro lado fronteira, evitando a necessidade de grandes deslocamentos de pacientes (BRASIL, 2013).

No Arco Norte, a questão da saúde se mostra mais dramática do que no Arco Sul. No âmbito dos programas de integração fronteiriça, em 2009 foi criado o Subgrupo de Trabalho sobre Saúde na fronteira Brasil-Venezuela, responsável pela coordenação e execução de atividades referentes à assistência em saúde, combate a HIV/AIDS, saúde ambiental, vigilância sanitária e saúde indígena com ênfase no combate à oncocercose.

A situação da saúde no Arco Norte pode ser ilustrada pelo município amapaense de Oiapoque, 23 mil habitantes. O serviço de saúde nesse município historicamente é muito precário, entre outras razões, pela falta de profissionais de inúmeras especializações. Em outubro de 2011 o hospital da cidade contava com apenas três médicos (um obstetra, um ginecologista e um clínico geral). Situação agravada pelas precárias condições de infraestrutura das unidades básicas de saúde e pela falta de medicamentos e aparelhos para realização de exames (SANTOS, 2013).

Distante aproximadamente 600 quilômetros da capital, Macapá, Oiapoque chega a ficar isolada em períodos de chuva intensa pelas condições intransitáveis da BR-156 (devido a um trecho de terra ainda não asfaltado entre os municípios de Oiapoque e Calçoene), a obra federal mais antiga do Brasil (Foto 1).

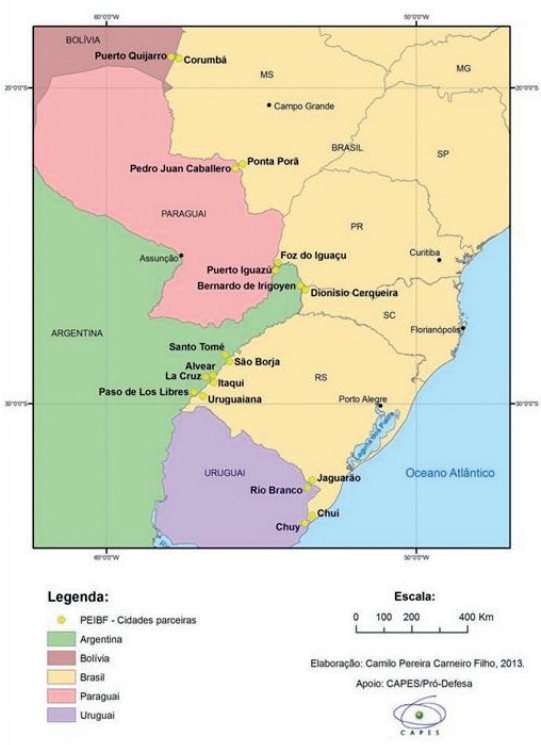
Foto 1: Início do trecho de terra na BR-156 (dezembro de 2013).

Fonte: Carneiro Filho, 2013.

Por muito tempo, a solução para doentes graves era tentar uma remoção para a capital utilizando a base aérea de Oiapoque. Em dezembro de 2013, com a inauguração do novo hospital, o efetivo passou para cinco médicos (dois cirurgiões gerais, dois clínicos gerais e um pediatra), e o governo estadual passou a comemorar e anunciar as melhorias na saúde – o índice de óbito hospitalar caiu de oito para dois por mês (AMAPÁ, 2014).

A EDUCAÇÃO COMO FERRAMENTA DA INTEGRAÇÃO

Apesar dos trâmites burocráticos que tornam mais lento o trânsito de pessoas e mercadorias, alguns acordos direcionados à fronteira Brasil-Argentina foram bem-sucedidos. Dentre esses o PEIBF pode ser destacado (mapa 2).



Mapa 2: Cidades parceiras do PEIBF – Arcos Sul e Central.

O projeto se fundamenta no ensino da língua do país vizinho em cidades gêmeas de fronteira. Ele é derivado do acordo Brasil-Argentina de 2005, que funciona em escolas de seis pares de cidades gêmeas na fronteira entre os dois países e foi estendido a outros países que fazem fronteira com o Brasil. O projeto promove um intercâmbio de professores de escolas localizadas em cidades gêmeas, que vão ao país vizinho semanalmente ministrar aulas em seu idioma. As escolas participantes do acordo contam com a participação fundamental de professoras e professores, que por vezes deixam de receber o apoio financeiro dos órgãos e secretarias responsáveis pelo financiamento. Na escola Adele Zanotto, em Foz do Iguaçu, os professores já

chegaram, em alguns períodos, a arcar com as despesas do deslocamento até a cidade vizinha, Puerto Iguazú, onde ministram as aulas (CARNEIRO FILHO, 2013).

O Arco Norte deveria estar representado no PEIBF, através de uma parceria entre escolas do município roraimense de Pacaraima e de Santa Elena de Uairén (Venezuela), desde 2009, conforme a lista do MEC que elenca os municípios participantes do projeto. No entanto, Pacaraima e sua parceira venezuelana não chegaram a ser participantes ativas do PEIBF. Em 2014, durante a 4ª Reunião do Comitê de Fronteira Brasil/Guiana, coordenada pelos ministérios das Relações Exteriores dos dois países, foi feita a proposta de implantação do projeto em escolas das cidades de Lethem (Guiana) e Bonfim-RR (Brasil).

No que tange à integração no âmbito ensino superior, a Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai possui diversas iniciativas de integração transfronteiriça em curso. Uma das mais simbólicas é a UNILA, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Criada em 2010, pelo governo federal do Brasil, com o objetivo de formar recursos humanos habilitados para contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina. Embora tenha como foco a integração e o intercâmbio entre estudantes e professores dos países da América Latina, devido à proximidade geográfica, a maioria dos alunos estrangeiros é proveniente do Paraguai e da Argentina.

A INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

No âmbito da infraestrutura em transportes no Arco Sul, um dos principais projetos é a construção de uma segunda ponte entre Brasil e Paraguai, que faz parte da carteira de projetos do PAC 2 – Programa de Aceleração do Crescimento –, do governo federal brasileiro. A futura ponte terá o objetivo de desviar o tráfego de caminhões da Ponte da Amizade, na fronteira Brasil-Paraguai. O projeto vem sendo alvo de críticas por parte da sociedade civil de Foz do Iguaçu, que por meio da Fundação Iguassu vem lutado na justiça para defender os interesses da população da Tríplice Fronteira (CARNEIRO FILHO, 2013). A preocupação é fundamentalmente com a área circunvizinha ao Marco das Três Fronteiras (local escolhido pelo projeto aprovado pelo DNIT para receber a nova ponte), que possui grande valor turístico e ecológico e que seria muito impactado com a obra.

Por sua vez, o Arco Norte do Brasil vem recebendo, na última década, importantes obras de infraestrutura viária, grande parte delas ligada à IIRSA/COSIPLAN[3], cujos projetos incluem algumas pontes internacionais. Entre as principais obras podem ser citadas: a Ponte sobre o rio Tacutu (inaugurada em 2009), que liga a cidade roraimense de Bonfim a Lethem, na Guiana; a Ponte sobre o rio Acre (inaugurada em 2006), entre a cidade acreana de Assis Brasil e Iñapari, no Peru; e a Ponte sobre o rio Oiapoque, entre a cidade amapaense de Oiapoque e Saint-Georges, na Guiana Francesa (sem data estipulada de abertura).

No caso da Ponte sobre o rio Oiapoque, a dificuldade de entendimento entre os governos de Brasil e França resultou em uma situação inusitada. A ponte, que liga o Amapá à Guiana Francesa, foi concluída em 2011, mas permanece fechada, com a inauguração prevista para depois de 2015. Os entraves para a abertura da mesma giram em torno da presença dos aproximadamente vinte mil garimpeiros brasileiros, que estão atuando ilegalmente na Amazônia francesa. Uma das medidas do governo francês para dificultar a entrada de mais brasileiros clandestinos na Guiana Francesa é a exigência de um visto para os brasileiros que desejam entrar naquele território ultramarino.

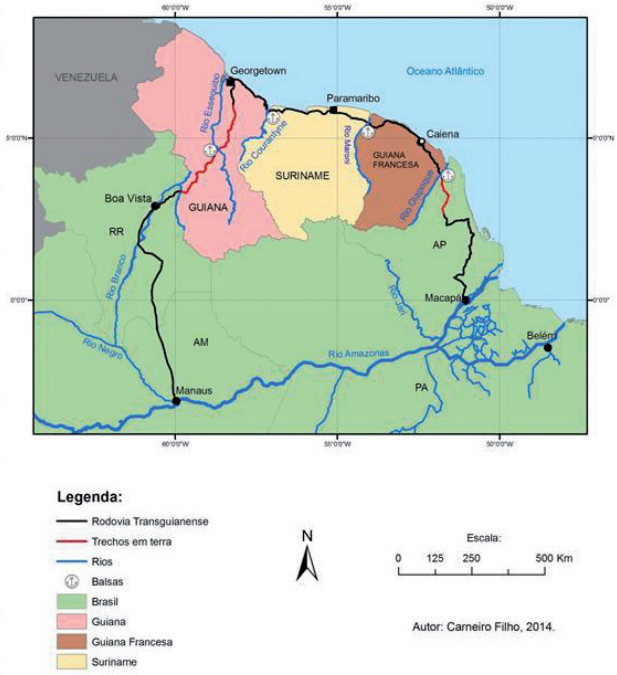
Não obstante a questão dos garimpeiros brasileiros, ainda existem outros entraves à abertura da ponte, tais como as obras inacabadas do lado brasileiro (prédios e instalações da aduana e o asfaltamento do trecho não pavimentado da BR-156) e a legislação da União Europeia.

De acordo com as normas Euro 5 e Euro 6, os estados-membros do bloco devem recusar a homologação, a matrícula, a venda e a entrada em circulação dos veículos que não respeitem os limites de emissão de poluentes estipulados pela UE. Essas normas impedem, na prática, a entrada na Guiana Francesa de veículos fabricados no Brasil, cujos motores produzem índices de poluição mais elevados do que os permitidos na Europa.

A dificuldade de entendimento entre Brasil e França impede a circulação na rodovia Transguianense (Mapa 3), além de desestimular a construção de pontes e o asfaltamento de trechos dessa rodovia, que liga Macapá a Manaus. A Transguianense, além de conectar o estado do Amapá a Roraima e Amazonas, poderia ser uma nova rota de escoamento da produção agrícola dos países do Planalto das Guianas.

---

[3] Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) é um órgão da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Foi criado em 2009, em substituição ao Comitê de Direção Executiva da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).



Mapa 3: Rodovia Transguianense.

OS *FREE SHOPS* NA FRONTEIRA

Um tema muito em voga no Brasil é a criação de zonas francas (os chamados *free shops*). Uma zona franca é uma região isolada e delimitada dentro de um país, onde entram mercadorias nacionais ou estrangeiras sem se sujeitar às tarifas alfandegárias normais. O objetivo da implementação de uma zona franca é estimular as trocas comerciais para acelerar o desenvolvimento regional.

Desde 1986, o governo uruguaio começou a instituir, em algumas cidades fronteiriças com o Brasil, zonas de *duty free shops*, ou seja, comércio livre de impostos. Atualmente, seis cidades uruguaias (Chuy, Rivera, Rio Branco, Bella Unión, Aceguá e Artigas) possuem *free shops* – áreas exclusivas para consumo de turistas e proibidas para os uruguaios[4].

[4] Para driblar essa proibição alguns cidadãos uruguaios se servem de estratégias como o uso de documentos estrangeiros, que podem ser emprestados ou até "alugados". Nas ruas de cidades gêmeas como Río Branco, por exemplo, há pessoas que oferecem documentos estrangeiros (normalmente um RG brasileiro) aos turistas uruguaios.

Estimulada pela iniciativa dos *free shops* uruguaios a bancada gaúcha do Congresso brasileiro propôs o Projeto de Lei Complementar (PLC) 11/2012, que prevê a abertura de *free shops* em regiões de fronteira, ou cidades gêmeas brasileiras. A expectativa dos parlamentares que propuseram o projeto é a de que com as lojas de importados haverá uma profissionalização do comércio local e do turismo. Por outro lado, a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Rio Grande do Sul entende que os *free shops* poderão trazer êxodo populacional e pobreza para as cidades gêmeas onde serão instalados. Estima-se que a abertura dos *free shops* nas cidades uruguaias de fronteira tenha provocado um êxodo de 70 mil gaúchos que habitavam o lado brasileiro.

De acordo com o PLC 11/2012, o Rio Grande do Sul será o estado com mais municípios aptos para receber os *free shops*: onze. Os entusiastas do projeto acreditam que assim que a normatização do mesmo estiver completa, haverá um afluxo de turistas estrangeiros e consumidores locais, o que aquecerá a economia das cidades gêmeas.

A QUESTÃO FISCAL E OS DESAFIOS À INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

As diferenças de legislação existentes entre o Brasil e os países vizinhos dificultam uma melhor integração das regiões de fronteiras. Além disso, as restrições de importação aliadas às altas taxas de desemprego no país transformam o contrabando em uma opção ou alternativa de sobrevivência para muitos brasileiros. Na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, o comércio dos produtos vendidos em Ciudad del Este movimenta um expressivo volume de dinheiro. Estima-se que em 2012 o comércio da cidade movimentou uma cifra em torno de US$ 5 bilhões (SILVA, 2012).

Enquanto existirem discrepâncias tributárias entre as mercadorias negociadas no Brasil e no Paraguai continuarão a existir sujeitos sociais dispostos a organizar estratégias para se beneficiarem das vantagens existentes no contrabando, ainda que para tanto seja necessário correr alguns riscos.

De acordo com as Decisões nº 31/03 (art. 3º), nº 38/05, nº 59/07 e nº 57/10 do Conselho Mercado Comum, o Paraguai poderá manter vigente até 2019 as 399 exceções à TEC (Tarifa Externa Comum) que constam em sua Lista Básica de Exceções. Pela decisão nº 57/2010 o Paraguai poderá aplicar, até 31 de dezembro de 2019, uma alíquota de 0% sobre as importações de bens de informática e telecomunicações de extrazona, no caso de produtos contidos em listas apresentadas no âmbito da Comissão de Comércio do Mercosul, e de 2% no caso dos demais bens de informática e telecomunicações.

Com vistas a minorar os impactos da evasão fiscal e levando em consideração o grande contingente de pessoas, sobretudo de baixa renda, que ganha o sustento

por meio do contrabando, o governo brasileiro criou, através da Lei nº 11.898/2009, o Regime de Tributação Unificada (RTU), que facilita a formalização da atividade dos pequenos importadores que atuam na Ponte da Amizade. No entanto, ainda existem desafios internos para fazer com que o RTU funcione plenamente.

Apesar de constituir uma realidade muito diferente daquela do Arco Sul, a questão fiscal entre as cidades de fronteira no Arco Norte também vem recebendo atenção do governo brasileiro. Em 2008, as chancelarias de Brasil e Colômbia assinaram o Acordo para o Estabelecimento de Zona de Regime Especial Fronteiriço entre Tabatinga (BRA) e Letícia (COL), com o objetivo de flexibilizar os procedimentos aduaneiros entre as duas cidades.

PROJETOS PARA A FRONTEIRA E SEUS IMPACTOS AO MEIO AMBIENTE

A falta de integração e gestão coordenada do território ao longo da fronteira brasileira pode ser percebida nas cidades gêmeas da Tríplice Fronteira, que conta com três aeroportos internacionais que distam entre 31 km e 60 km uns dos outros, quando a regra para aeroportos regionais é de que sua área de captação de mercado seja da ordem de um raio 100 km, ao passo que para aeroportos internacionais esta área pode alcançar 300 km de raio.

A ausência de diálogo também é visível na gestão dos parques ao redor das Cataratas do Iguaçu. No início do século XXI, novos projetos começaram a ser formulados pelas administrações dos dois parques, juntamente com os governos locais, todavia essa parceria não teve uma efetiva continuidade. Os dois parques chegaram a ter patrulhas conjuntas uma vez por ano, algo que não ocorre desde 2010. A pouca cooperação gera dificuldades de fiscalização, os guardas argentinos denunciam a presença de caçadores e pescadores brasileiros dentro dos parques. Além disso, muito animais são atropelados na Ruta 101, que corta o parque argentino e é utilizada por brasileiros para ir de Capanema a Foz do Iguaçu.

Outro ponto a ser destacado é a ausência de participação da população local em decisões que impactam fortemente a fronteira, como o projeto de construção de duas hidrelétricas no rio Uruguai (Complexo Garabi e Panambi), pelos governos de Brasil e Argentina. As usinas, que serão implantadas no rio Uruguai, além de causar a inundação das cidades de Porto Mauá (Rio Grande do Sul) e Alba Posse (Misiones), deverão deixar o Salto do Yucumã, o maior salto longitudinal do mundo, submerso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Arcos Norte e Sul da fronteira do Brasil possuem realidades muitos diferentes, sobretudo no que tange à densidade demográfica e à infraestrutura instalada. Contudo, independentemente da localização geográfica, a realidade das cidades gêmeas é impactada diretamente por decisões tomadas em locais distantes (as capitais nacionais).

Por normalmente possuir um tamanho reduzido, as populações das cidades de fronteira não possuem um peso político que lhes possibilite influenciar nas decisões dos governos nacionais, como no exemplo dos projetos de implantação de usinas hidrelétricas. Raramente, como no caso da Fundação Iguassu, a sociedade civil da região de fronteira possui meios para impedir que um projeto oriundo de uma esfera estadual ou nacional prejudique os interesses da população local.

Políticas públicas para a fronteira necessitam se basear em um conjunto de informações que precisam ser reunidas e cruzadas com dados da região fronteiriça do país vizinho em questão. Só assim será possível contemplar de forma adequada a população que habita dois ou três países e que faz uso e vivencia o território fronteiriço. Por fim, uma política governamental realmente eficaz para a fronteira precisa abrir canais de diálogo com a população fronteiriça e enxergar a fronteira como um território transnacional, que, por possuir características distintas do restante do país em que está inserida, precisa ser tratada de forma diferenciada.

CAPÍTULO 8

A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E URUGUAI: REPERCUSSÕES TERRITORIAIS NAS CIDADES GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA[1]

BRUNO DE OLIVEIRA LEMOS
ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

INTRODUÇÃO

No presente capítulo, serão apresentadas a política de cooperação fronteiriça "A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai" e a legislação dela originada, com as repercussões territoriais nas cidades gêmeas Sant'Ana do Livramento e Rivera da fronteira entre Brasil e Uruguai. Nas considerações finais, são abordados os processos multiescalares que levaram à constituição dessa política, sendo analisadas as escalas global, supranacional, nacional e local[2].

A NOVA AGENDA PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO ENTRE BRASIL E URUGUAI

A Nova Agenda para 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. Surge em 2002, no plano das diplomacias brasileira e uruguaia, prevendo adotar ações bilaterais a fim de beneficiar os cidadãos que

[1] Agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Escritório Regional Sul do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

[2] O presente capítulo é uma síntese dos principais resultados da dissertação de mestrado intitulada "A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera", apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em junho de 2013.

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 início da década de 1990.

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 Montevidéu, por meio da qual apresentava o documento intitulado *Elementos para uma Política Conjunta em Matéria Fronteiriça* (PUCCI, 2010, p.117).

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), foi durante a I Reunião de Alto Nível que o nome *Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço* se consolidou, a partir de documentos uruguaios 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 nove reuniões até o ano de 2013.

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:

> [...] a experiência da cooperação fronteiriça Brasil-Uruguai 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 Uruguai. No caso uruguaio, a ação dos departamentos que lindam com o território brasileiro tende, 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 (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 50).

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 Montevidéu, 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.

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 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 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.

REPERCUSSÕES DOS ACORDOS DA NOVA AGENDA NAS CIDADES GÊMEAS DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO E RIVERA

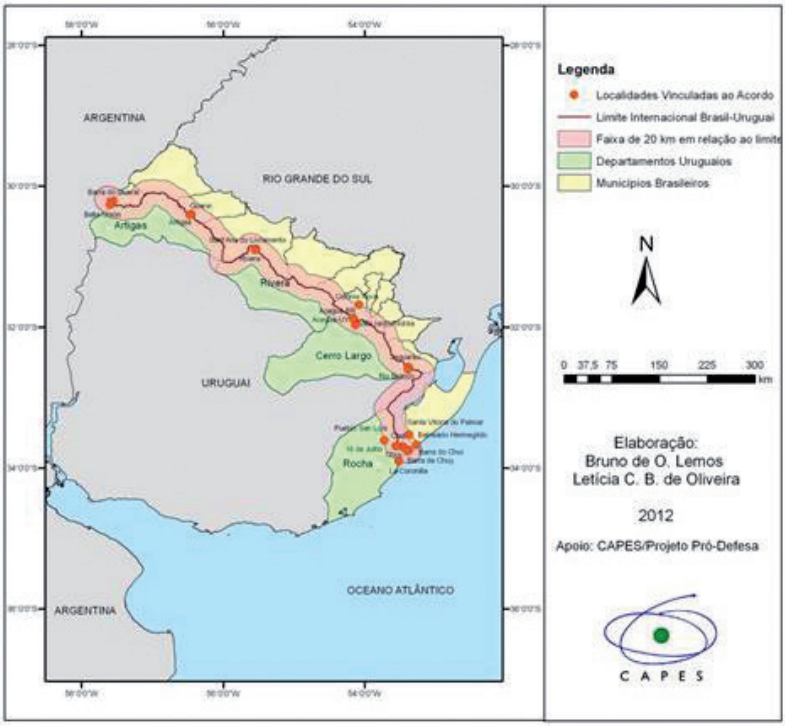
Pretende-se, a seguir, analisar as repercussões dos acordos no âmbito da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai sobre as cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Sendo assim, apresentar-se-ão as legislações surgidas dessa política e sua articulação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

O acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios

O acordo, que entrou em vigor em 2004, foi assinado em Montevidéu, 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, ratificado pela IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda, ocorrida em Porto Alegre, 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 uruguaias, residirem, exercerem profissão ou ofício com direitos previdenciários e frequentarem estabelecimentos de ensino públicos e privados na localidade vizinha, situada no território da outra parte.

O Mapa 1 apresenta as localidades vinculadas ao Acordo de 2002, além das incluídas através de troca de notas, em 2008, a partir da faixa de 20 quilômetros estabelecida pelo texto do Acordo:



Mapa 1: 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*.

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.

O Tratado 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 (AVEIRO, 2006, p. 148).

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.

Para Pucci (2010), 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 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. (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 51).

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 nº28/02, 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).

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 de o 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 Mercosul – no Brasil, o Acordo, de 2002, só foi internalizado em 2009 – 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 obtidas no dia 18.07.2012, na sede da Polícia Federal de Sant'Ana do Livramento, 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, coletados no Consulado do Brasil em Rivera em 2010[3], permitem identificar a superação do Acordo Fronteiriço pelo Acordo do Mercosul, conforme a Tabela 1.

Tabela 1: 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 2458 segundo dados fornecidos pela Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros da Coordenação Geral de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal, atualizados em julho de 2010. Além disso, em 02 de julho de 2009, entrou em vigor, no Brasil, a Lei nº 11.961 (BRASIL, 2009), que

[3] Dados 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.

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.

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 2: Número de documentos requisitados por brasileiros de cidadão fronteiriço realizados pela *Dirección Nacional de Migración* do Uruguai, *Inspectoria de Rivera*.

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de documentos	108	38	39	59	23	05	14

Fonte: Inspectoria de Rivera da Dirección Nacional de Migración do Uruguai.

Pode-se observar, dessa forma, uma diminuição substancial das requisições de documento fronteiriço na *Inspectoria 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 nº 18250, 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 a de ser absorvida 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:

> 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 (SANTOS; SANTOS, 2005, p. 52).

De forma semelhante, Pucci, 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 (PUCCI, 2010, p. 21).

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 Europeia, 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.

Ajuste complementar ao acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios para prestação de serviços de saúde

O Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Prestação de Serviços de Saúde 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 nº 7.239, de 26 de julho de 2010, sendo assinado em 2008.

O referido ajuste busca melhorar, portanto, o atendimento básico em saúde na fronteira, assim como prevenir situações como a descrita pelo prefeito de Sant'Ana do Livramento, senhor Wainer Machado[4], 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 Rivera. Nessa ocasião, foi ajuizada, pela mesma Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento, uma ação ordinária buscando amparo para contratação de médicos uruguaios 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, 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 uruguaio e as instituições brasileiras.

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 a 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

[4] Entrevista realizada no dia 19.07.2012, no Núcleo de Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), em Sant'Ana do Livramento.

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 nº 3.268/1957), 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 nº 6.815/1980) (JUSTIÇA FEDERAL, 2011), no que tange ao estrangeiro uruguaio fronteiriço. Portanto, a prestação de serviços de saúde humana, nas localidades vinculadas, seria regulada 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 nº 7.239, 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).

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.

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).

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, 2005). 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 de 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 citado, a tendência é de que essas escolas ou institutos se difundam pela fronteira entre Brasil e Uruguai.

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 delinquentes. Assim, permite uma ação ágil e integrada das autoridades dos dois países[5], não se restringindo à região de fronteira entre Brasil e Uruguai, mas a todo o

[5] São 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.

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, em 2012, 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais, levamos em conta a influência dos atores das escalas global, supranacional, nacional e local sobre a política Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai. Assim, procuramos estabelecer relações multiescalares para identificarmos os processos que levaram ao desenvolvimento dessa política.

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, porque 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, 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 Europeia, 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.

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 veem, 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.

CAPÍTULO 9

DESAFÍOS PARA UN NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY. EL CASO DE LA REGIÓN ESTE Y SU ÁREA DE FRONTERA CON EL BRASIL

Javier Taks
Manuel Chabalgoity

INTRODUCCIÓN

Uruguay tiene un ordenamiento territorial desequilibrado y socialmente injusto, históricamente guiado por el interés privado, tanto a nivel rural como urbano, más allá de algunas regulaciones a nivel departamental para los centros poblados. A partir del año 2008 se ha intentado modificar esta situación generando una nueva institucionalidad para la planificación territorial con la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Entre los años 2010 y 2013 se elaboraron y aprobaron las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este (EROT-RE), siendo uno de los instrumentos de ordenamiento incluidos en la Ley. Participaron cinco gobiernos departamentales, cinco cuerpos legislativos departamentales, el gobierno central, principalmente a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y hubo procesos de consulta a múltiples actores locales y regionales. Las EROT-RE fueron firmadas por el presidente de la República en noviembre de 2013. Algunos de los lineamientos y propuestas afectan directamente el área de frontera con el Brasil.

Este capítulo, entonces, hace una presentación del nuevo marco legal e institucional para la planificación del territorio en Uruguay. A partir de allí, viaja al este del país y presenta los principales aspectos culturales del diagnóstico de la Región Este entre los cuales figura la construcción discursiva de la Región como "frontera" del estado-nación, de lo moderno y de un orden centralizador que siempre se quiso establecer y siempre fue ambiguamente contestado. Luego enuncia aquellos lineamientos de las EROT-RE más vinculado al ordenamiento y desarrollo sostenible que afecta los territorios en el límite geográfico con el Brasil y finalmente propone algunas reflexiones sobre los conceptos de desarrollo, territorios y descentralización a la luz del esfuerzo teórico, técnico y político estratégico que han significado hasta

ahora la elaboración y aprobación de estas EROT-RE, que ciertamente representan desafíos teóricos y prácticos para cualquier honesto proceso de integración fronteriza y binacional. En resumen, este capítulo es un insumo principalmente para quienes del lado brasileño de la frontera se embarquen en analizar su planificación territorial, que conozcan los antecedentes uruguayos y que entonces sus propuestas no queden arbitrariamente detenidas en el límite nacional como si del otro lado fuera el vacío.

NUEVO MARCO INSTITUCIONAL NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Históricamente la gestión territorial en Uruguay estuvo sustentada y apoyada en conceptos, instrumentos y prácticas de "regulación urbanística". Es decir las regulaciones existentes referían a parámetros tales como normas de fraccionamientos, edificación y construcción, higiene, entre otras. Siempre relacionadas a los centros poblados. En área rural, donde no existía regulación específica, su transformación no requería de autorizaciones territoriales. Asimismo, hasta no hace muchos años no existió ningún espacio a nivel del gobierno nacional, que al menos tuviera el cometido de articulación y coordinación supra-departamental en estas materias. Quedaba parcialmente la competencia en la gestión y ordenación del territorio a discreción de los gobiernos departamentales, aunque incluso legalmente no se les designaba para ello. La ausencia de planificación abonó en la toma de decisiones territoriales la primacía de miradas de muy corto plazo, sectoriales, sin conexiones lógicas, del caso a caso. De aquí derivaron importantes conflictos y deterioros ambientales en el territorio, cuya visibilidad es mayor en espacios urbanos y costeros, pero que también afectaron con profundidad los espacios rurales en sus componentes ecosistémicos y sociales.

En el pasado reciente se han profundizado algunos procesos de larga data en el territorio que deben ser considerados cuando hablamos de planificación territorial, especialmente en este nuevo contexto donde se quiere avanzar hacia un uso democrático y sustentable de los recursos territoriales. Primero, más de 10.000 productores del medio rural han desaparecido en la última década, en su inmensa mayoría productores familiares con predios de pequeño tamaño, asociados a los centros poblados del país, que representaban más del 20% total de los predios explotados. Segundo, hubo un aumento de la superficie agrícola, acompañado de un aumento en la intensidad del uso asociado a la aplicación de un paquete tecnológico vinculado a la siembra directa. Entre 2000 y 2010 se ha casi cuadruplicado el área dedicada a cultivos de secano, especialmente soja, siguiendo la creciente inversión del agronegocio internacional vinculado a los rubros de exportación predominantes. Tercero, ha habido un aumento del precio de la tierra, en términos reales y sobre todo en términos comparativos con los productos de exportación. Cuarto, se ha vivido un cambio de propiedad y extranjerización de la tierra en la última década,

cuando se transaron 5 millones de hectáreas de uso agropecuario, de un total de 16 millones. Quinto, en el ámbito urbano, en conexión con los cambios mencionados, ha continuado la irracional expansión territorial de las ciudades sin crecimiento poblacional significativo, el vaciamiento de áreas centrales que cuentan con todos los servicios y el incremento de la exclusión y fragmentación socio-territorial.

Al mismo tiempo, al menos desde 2005 con la llegada del partido Frente Amplio al gobierno nacional, se aprobaron y reglamentaron una tríada de leyes orientadas a renovar e innovar en las políticas públicas con efectos territoriales: la Ley de Política Nacional de Aguas (2009), la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009) y la ya mencionada Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008). En su conjunto contribuyen a lo conformación de nuevos escenarios político-institucionales, que desafían la histórica construcción social del territorio, de acuerdo a tres principios: un mayor rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo social y económico como intérprete del interés general, la planificación como instrumento sustantivo para la promoción y gestión de los procesos de desarrollo integral y la participación ciudadana como garantía de transparencia y democratización de los procesos de toma de decisiones.

Por un lado, la Ley nº 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana tiene como principal finalidad la creación de una nueva autoridad local que se denomina Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración, luego del Nacional y Departamental, estableciendo sus principales competencias y cometidos así como las formas de funcionamiento y elección. Es hasta el momento un nivel de administración débil en comparación con los otros dos en lo relativo a la planificación territorial, y que no estuvo previsto en la Ley 18.308. Cercano a la frontera terrestre con el Brasil se han creado tres municipios: Bella Unión en el Departamento de Artigas, Rio Branco en Cerro Largo y Chuy en Rocha.

Por otro lado, la Ley nº 18.610 Política Nacional de Aguas, tiene por finalidad la reglamentación del Artículo 47 de la Constitución de la República, plebiscitado en 2004, que definió el agua como un recurso natural esencial para la vida, que son derechos humanos fundamentales el acceso al agua potable y al saneamiento, que es el Estado quien debe garantizar el efectivo ejercicio de tales derechos — por lo tanto serán entidades públicas que brinden los servicios de agua y saneamiento — y que los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de la gestión de los recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas. Hasta el momento e incluyendo la frontera con el Brasil, se han creado y puesto en funcionamiento el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca de la Laguna Merín y la Comisión de Cuenca del Río Cuareim.

Mientras que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley nº 18.308) establece y define, entre otros aspectos el marco regulador general para el

ordenamiento territorial y desarrollo sostenible; el interés general del ordenamiento del territorio en las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción, incluyendo el mar territorial; las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, para los ámbitos de gobierno nacional y departamental; establece que el ordenamiento territorial se orienta hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios y sus determinaciones serán vinculantes para las instituciones públicas y los particulares, y que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

Los principales cambios que trae asociada esta ley con relación a la situación previa son:

- define ideológicamente las **finalidades del ordenamiento territorial**: "mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales";

- establece la **regulación al ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo**, en tanto su uso y ocupación ya no derivará de la mera voluntad o decisión del titular del bien, sino de lo que dispongan los Instrumentos de Ordenamiento Territorial elaborados y aprobados con las garantías de transparencia y democratización de las decisiones. En otros términos, de ahora en más, no cualquier actividad se puede desarrollar en cualquier lugar ni de cualquier manera; sólo corresponde el desarrollo de las actividades en las localizaciones y formas definidas por los instrumentos señalados.

Otro elemento sustantivo que vale señalar, es el expreso reconocimiento de "**la concurrencia de competencias e intereses**" entre las decisiones que puedan adoptarse en diferentes ámbitos de gobierno, nacional y departamental, entre diversas decisiones de política sectorial – dentro de un mismo ámbito de gobierno – o, finalmente, de éstos con los sectores privados. Lo sustantivo es el reconocimiento expreso de estas realidades como también la definición de que son los instrumentos de ordenamiento territorial orientados a promover y regular actividades – los que dirimen o resuelven tales concurrencias de competencias e interesas.

Las **materias** sobre las que se practicará el ordenamiento territorial van desde la definición de estrategias de desarrollo sostenible, fijar criterios para localizar actividades, señalamiento de áreas de régimen especial de administración, la previsión de suelo para cumplir los fines de los planes, hasta la promoción de estudios que permitan entender los procesos políticos que sustentan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

La Ley define un conjunto sustantivo de **Instrumentos de O.T.** que responden a tres escalas territoriales de planificación y ordenación: *la nacional, la regional y departamental*. La primera y la tercera escala se corresponden con los respectivos ámbitos de gobierno, por lo cual la elaboración de los Instrumentos resulta obligatoria para la gestión de las competencias y cometidos de cada jurisdicción. Sin embargo, la escala regional no se corresponde con ningún nivel de gobierno, por lo cual los Instrumentos en esta escala son de elaboración voluntaria y concertada y, por tanto, no obligatoria. Resultan de un acuerdo formal entre dos o más gobiernos departamentales con el gobierno nacional.

En la escala nacional son básicamente dos tipos de Instrumentos. Por un lado, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Al momento de escribir este capítulo, un proyecto elaborado por el gobierno nacional está en la órbita del Parlamento para su discusión y aprobación. Por otro lado, están los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que constituyen el instrumento para establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas. Hasta el momento ningún Programa se ha desarrollado.

En la escala regional la Ley define dos tipos de Instrumentos: las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, cuando dos o más departamentos compartan temas de interés nacional y se demanda una coordinación supra-departamental. Su ámbito de aplicación corresponde a la totalidad de la extensión de los departamentos involucrados. Además están los Planes Inter Departamentales pensados para ámbitos de territorio que jurisdiccionalmente pertenecen a dos o más departamentos, por ejemplo, ciudades, cuencas hidrográficas, entre otras. Su ámbito de aplicación corresponde a los límites que se definan como de interés común o compartido.

En la escala departamental es el ámbito para el cual la Ley establece el mayor número de instrumentos, lo cual guarda relación con los niveles de concreción y precisión que adoptan las disposiciones de promoción y regulación de actividades y actuaciones en el territorio. En un primer nivel define tres instrumentos principales, los dos primeros de aplicación en toda la extensión territorial del departamento y corresponden a Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. Es el que fija las reglas y procedimientos para todos los procesos de planificación así como para la aplicación de todos los cometidos departamentales (deberes y derechos, policía territorial, otros). Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible determinan los objetivos del desarrollo social y económico, ambientalmente sostenible del departamento y prefigura el modelo estructural de organización del territorio así como las principales determinaciones que lo concretarán. Hasta el momento se han

aprobado 11 Directrices Departamentales, y solamente un caso en algún departamento limítrofe con el Brasil (Treinta y Tres). Mientras que los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible abarcarían ámbitos geográficos locales o específicos dentro de un departamento. En la frontera con el Brasil se aprobaron hasta ahora el Plan Local del Balneario Laguna Merín, en el Departamento de Cerro Largo, y el Plan Local de la Ciudad de Rivera, frente a Santana de Livramento.

En un segundo nivel de Instrumentos -que complementan o derivan de cualquiera de los tres antes definidos- la Ley establece los Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que con diferentes finalidades desarrollan y profundizan determinaciones del otro nivel. Entre ellos se definen los *planes parciales*, referidos a ordenamiento detallado de áreas identificadas por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas; *planes sectoriales*, para la regulación detallada de temas específicos y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante; los *programas de actuación integrada*, constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo; tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equi-distribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros; y los *inventarios y catálogos patrimoniales*, que identifican y determinan el régimen de protección de sectores territoriales o zonas con interés de preservación cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

También a nivel departamental cabe señalar un instrumento técnico de enorme significación que la Ley asigna como competencia exclusiva a los gobiernos departamentales: la **categorización del suelo** (Artículos: 30 a 34). Constituye una determinante competencia departamental en tanto define por agregación en todo el territorio nacional las categorías de suelo: urbano, sub urbano y rural, así como sub categorías dentro de ellos, fijadas por la Ley u otras que puedan definirse o fijarse a nivel departamental. Entonces, corresponde a las políticas públicas nacionales la definición de las actividades de desarrollo social y económico, y por otro, a las departamentales en forma concurrente habilitar la localización territorial de aquellas.

Todos estos Instrumentos de Ordenamiento – cuya observancia es vinculante y de obligatorio cumplimiento para los actores e instituciones públicas y privada – deben tener sanción legal, por parte del Legislativo del correspondiente nivel de gobierno.

La Ley crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (CNOT) donde participan los ministros de varios ministerios (Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Transporte y Obras Públicas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo y Deporte; Defensa Nacional; Economía y Finanzas) Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes. Este Comité constituye un ámbito legal y políticamente jerarquizado, pues lo integran

exclusivamente decidores del mayor nivel, para la coordinación y articulación de las políticas públicas con incidencia territorial. También se creó la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial para la más amplia participación pública y privada en los procesos de planificación y ordenación del territorio, en rol de asesoría preceptiva.

LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY Y SU CONSTRUCCIÓN DISCURSIVA[1]

En el año 2009, el CNOT definió la necesidad de avanzar en elaborar las Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este (EROT-RE) del Uruguay. El marco físico de la Región Este se define principalmente por la cuenca de la Laguna Merín, delimitada por la Cuchilla Grande hacia el oeste que describe una especie de "anfiteatro" desde las sierras hacia las tierras bajas. En esta cuenca existen hoy día una serie de propuestas de intervención en el territorio como ser las terminales portuarias Tacuarí y La Charqueada sobre ríos afluentes de la Laguna Merín (orientados a sacar la producción de granos y madera), el puerto de aguas profundas en la costa oceánica del departamento de Rocha, emprendimientos mineros de mediano y gran porte, parques eólicos y otros proyectos energéticos. Se agregan a estas "nuevas" intervenciones, una madeja existente de tendencias productivas y acciones en el área como son el gradual avance de la forestación industrial y la soja, el turismo costero y nuevas modalidades de turismo en la sierra, la bien integrada cadena del arroz y la ganadería extensiva, el reimpulso de la hidrovía asociada a la laguna Merín, la ampliación de la jurisdicción del territorio marino, la interconexión eléctrica con Brasil y el largamente planificado nuevo puente internacional en Río Branco. Este conjunto de obras y proyectos fue lo que llevó al CNOT a priorizar el trabajo en esta región, con miras a adelantarse, si fuera posible, a la realización de todos o algunos de estos proyectos y orientarlos hacia el desarrollo sostenible. La Región Este fue definida entonces por este Comité como la superficie correspondiente a las jurisdicciones de los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja y Maldonado. Esta reciente narrativa acerca de la Región Este, como un territorio que de un relativo estancamiento económico y social será afectado por intervenciones desarrollistas de envergadura, se superpone a otros relatos que han construido la Región en al menos los últimos 200 años, como veremos más adelante en esta sección.

[1] La información más acabada del diagnóstico y las Estrategias de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este, pueden encontrarse en: AA.VV., 2013.

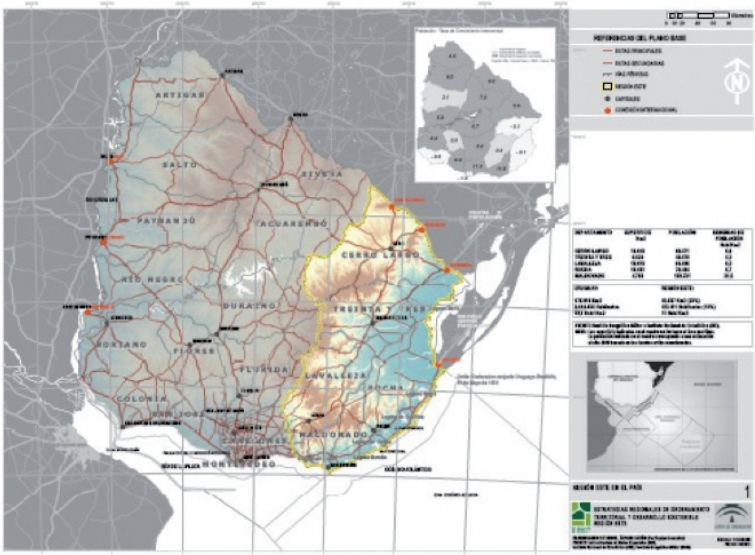


Figura 1: Mapa de la Región Este del Uruguay.

Fuente: AA.VV., 2013. Anexo cartográfico.

La Región Este tiene como primera «huella humana» visible las actividades de grupos paleoindios seminómadas, conocidos en arqueología como «constructores de cerritos», en un período que va de unos 5.500 a 200 años AP. Durante el período de la conquista y colonización ibérica la Banda Oriental, y en particular su región este, era percibida como un área de frontera contestada y su poblamiento fue muy tardío. Fueron razones de defensa y demarcación de soberanía las que motivaron los primeros fortines, pueblos y «ciudades». En el período de la modernización, la expansión de las vías y servicio de ferrocarril entre 1881 y 1914 incidió en la formación de pequeñas localidades en su recorrido y entorno. Sin embargo, la región, dominada por la ganadería extensiva y latifundios, expulsaba a su población desde el campo a las ciudades y de las ciudades hacia el sur, especialmente a Montevideo. Durante la segunda mitad del siglo XX la Región Este en su conjunto ha aumentado levemente su peso demográfico en el total del país; sin embargo, la evolución de cada departamento es dispar. Hoy día tiene una población de 425 mil habitantes para 48.500 km2 aproximadamente. Lo que da una densidad de 11 habitantes por kilómetro cuadrado. En el último medio siglo se identifican dos flujos migratorios internos acelerados. El primero fue entre 1975 y 1985, hacia los departamentos limítrofes con Brasil por el llamado “efecto frontera”, cuando la diferencia cambiaria mejoró el poder de compra de los salarios uruguayos del lado brasileño. El segundo movimiento migratorio se dio en los años 90 del siglo pasado, hacia la aglomeración Maldonado-Punta del Este.

Entrando a los aspectos culturales identificamos cuatro principales relatos o imaginarios colectivos que caracterizan la Región Este, que se superponen y en muchos casos entran en conflicto. Son visiones hegemónicas de su pasado pero que mucho tienen que ver con definiciones sobre su "destino" posible en materia de desarrollo humano. Asimismo, las EROT-RE representarían un quinto relato "ordenador", no exento de tensiones.

El Lejano Este – tierra sin límites

Desde la mirada centralista de Montevideo es posible definir la Región como "el lejano este" parafraseando lo que se conoce a través de las películas de Hollywood e historietas acerca de la conquista de los territorios de los Estados Unidos al oeste del río Mississippi. El paralelismo puede sonar simplista y hasta exagerado, pero corresponde por un lado en el tipo de producción pecuaria extensiva que colonizó originalmente la Región. Por otro lado en la dificultad de llevar el orden desde las fuerzas modernizadoras de Montevideo y finalmente, la ilusión de ser una tierra de promisión y expansión de la *frontera ganadera y agrícola*, más allá de importantes limitaciones ecológicas.

En un reciente informe sobre el desarrollo departamental de Cerro Largo un consultor escribía:

> En el imaginario colectivo pervive la sensación de que Cerro Largo es un territorio de frontera, con un sistema institucional precario, alejado de la metrópoli, donde la presencia del Estado es débil y las reglas pueden no aplicarse (contrabando) (FERNÁNDEZ, 2007, p. 32).

Este imaginario de "desorden" que se puede extender a casi toda la Región Este, siempre ha sido visto como negativo por las fuerzas del centro político en Montevideo. Como contrapartida el "desorden" ha sido también escenario real para el auge de sectores sociales que han reproducido sus formas de vida gracias a la débil presencia estatal.

La Frontera – Entre el Brasil y Mon

Algunas de las propuestas de desarrollo económico hoy en debate, tienen una larga historia. Es por ejemplo el caso de la construcción de un puerto de aguas profundas en la costa atlántica del departamento de Rocha. A comienzos del siglo XX diversos actores privados y públicos se vieron envueltos en un dilema que hoy parece repetirse aunque con nuevas condicionantes. A la "lucha de los puertos" que tradicionalmente oponía a Montevideo con Buenos Aires se le sumó la aparición del puerto de Río Grande como posible competidor en la salida y entrada de productos en

la región de las pampas. En las dos primeras décadas del siglo XX, en pleno Batllismo, se presentaron varios proyectos tendientes a crear una red de comunicaciones multimodal que combinaba puerto profundo oceánico – tren – hidrovía. Las propuestas más ambiciosas veían en la localidad de La Coronilla en el Departamento de Rocha el surgimiento del principal puerto del cono sur. Ni los comerciantes de Río Grande ni las elites montevideanas vieron con buenos ojos esta iniciativa que finalmente quedó trunca (JACOB, 1988, 30), dejando la Región relativamente aislada y dominada por la macrocefalia capitalina, cristalizando su carácter de periferia. Con el correr de las décadas en el siglo XX otros actores, de dentro y fuera, también actuaron en contra de la posibilidad de posicionar la región fronteriza Uruguay-Brasil como centro de desarrollo logístico.

Hoy día, en un contexto de "integración regional" e intentos de complementación productiva, la Región parece adquirir un nuevo sentido geopolítico ya no como frontera sino "corazón" del Mercosur (FERNÁNDEZ, 2007, 13). Las clases empresariales locales, en muchos casos trasnacionalizadas, parecen sumarse a la idea de que la frontera no sea más obstáculo sino llave de acuerdos binacionales que permitan usar las mejores condiciones de infraestructura para la inserción en el mercado regional y global. Más allá de esta visión transfronteriza relativamente abstracta y vinculada a los flujos productivos y comerciales empresariales, a nivel comunitario, la identidad fronteriza se va conformando por problemas comunes en la reproducción de la fuerza de trabajo: dificultad de acceso a servicios públicos, injusticia ambiental común, mercado laboral precario, vulnerabilidad infantil y adolescente, entre otros.

La domesticación de la naturaleza

Si antes se dijo que la Región se constituye discursivamente como espacio de cierta barbarie y escenario de una lucha incesante por disciplinamiento, presencia del orden legal, etcétera, esto necesariamente debe venir acompañado por una propuesta de disciplinamiento de la Naturaleza. La frase "Vencimos a la Naturaleza" fue pronunciada con fuerza en la década del 30 del siglo XX cuando se construyeron las primeras obras hidráulicas del sistema de drenaje del Canal Andreoni, que potenció la expansión de la ganadería primero y del arroz después. En 1969, dos reconocidos académicos escribían:

> Siempre pensamos que si el Uruguay hubiera sido colonizado por holandeses las lagunas litorales serían *polders* desecados con molinos de viento. Es increíble que se pierdan tantas hectáreas de buenas tierras cubiertas por una capa de un metro de agua. El único inconveniente de la desecación sería la pérdida de los viveros naturales de peces y langostinos (PRADERI Y VIVO, 1969, p. 66).

Fue durante la dictadura militar, y especialmente entre 1979 y 1981, que el Estado junto con los productores privados promovió las mayores obras para terminar finalmente con los "grandes problemas de la región", es decir, inundaciones y subutilización de la tierra para la agricultura y la ganadería (AA.VV., 1999, 26).

Sin embargo, contemporáneo a las acciones ingenieriles de mayor impacto orientados a la desecación de los bañados, comienza a surgir una corriente conservacionista contraria a "una forma de concebir estos ecosistemas como tierras inapropiadas o improductivas" (ACHKAR et al., 2004, 138). En 1976, se crea en los papeles la Reserva de Biosfera Bañados del Este, propuesta por el Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente de Uruguay que fue reconocida ese año y se integra a la red mundial de reservas del programa El Hombre y La Biosfera (Man and Biosphere, más conocido como MAB por sus siglas en inglés) de la Unesco. Es el antecedente del programa Probides para la protección de la biodiversidad, un programa heredero de la sensibilidad de la Cumbre de Río 92 y la hegemonía del desarrollo sostenible como paradigma de reconciliación entre actividades productivas y conservación de la naturaleza. No es casual que la mayoría de las áreas protegidas ingresadas al actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Snap) se localicen en la Región Este, ninguna aún directamente en la frontera con el Brasil. La Región, entonces, puede ser considerada como un laboratorio de desarrollo sostenible. Un claro ejemplo del pasaje, al menos discursivo, entre una visión prometeica de control humano sobre la naturaleza a una visión de la necesidad de preservación dinámica de los recursos naturales.

Al Este: sol y playa

Finalmente, la Región ha sido objeto de un relato y una mirada que construye su *ethos* en torno al recreo y el ocio de las clases medias y altas del Río de la Plata (y en menor medida del sur de Brasil), en una escena de sol y playa desde la primera mitad del siglo XX. Según Hugo Gilmet los principales centros turísticos nacionales y regionales como Punta del Este y Piriápolis fueron construidos en un paisaje de dunas arenosas y bañados. La transformación de este "paisaje de desierto" en un "paisaje de bosques", mediante la forestación con árboles (pinos, eucaliptos y acacias) y arbustos de especies exóticas, convirtió "a la costa en una caricatura del bosque boreal" europeo. Un contexto ideal para que las clases pudientes urbanizaran y habitaran, temporalmente, sus chalés o sus bungalós (GILMET, 2001, p. 78-80).

El acercamiento de las clases medias y altas al mar en el siglo XX fue el resultado del movimiento higienista que surgió para contrarrestar los efectos negativos del industrialismo, la urbanización y la modernidad. A esta idea primigenia se agregó con el tiempo el turismo – casino y la movida nocturna, especialmente en el entorno de Punta del Este. En la costa rochense, además del disfrute de las playas y

la naturaleza en los antiguos "pueblos de pescadores", devenidos en algunos casos balnearios casi exclusivos, se ha sumado en la última década la oferta de un turismo joven-adolescente con noches bailables y alocadas.

Estas narrativas culturales superpuestas en la Región Este, algunas endógenas pero no necesariamente, permiten comprender mejor algunos de los lineamientos que finalmente quedaron establecidos en las Estrategias de Ordenamiento Territorial luego de un proceso de consenso entre diversidad de visiones e intereses públicos y privados.

LINEAMIENTOS FRONTERIZOS DE LAS EROT-RE

Las EROT-RE son un conjunto de lineamientos orientados a la realización de ocho objetivos muy generales: promover la localización ordenada de actividades agropecuarias, forestales, mineras, pesqueras, turísticas, de producción energética, industriales y logísticas e impulsarlas en condiciones de compatibilidad con los otros usos del territorio y asegurando la sustentabilidad económica, social y ambiental; potenciar las capacidades, infraestructuras y equipamientos instalados, así como la creación de nuevas infraestructuras territoriales según las necesidades de la Región Este, como por ejemplo las educativas, articulándolas a nivel nacional e internacional; adoptar medidas tendientes a consolidar y completar las áreas urbanizadas, fomentando el mejor aprovechamiento de sus capacidades e infraestructuras instaladas; impulsar la integración y la cohesión socioterritorial, priorizando las áreas más carenciadas y los sectores de población más vulnerables; contribuir a la mejora de la calidad de vida de toda la población, promoviendo el acceso de la población rural dispersa a los diversos servicios, facilitando – entre otras vías – el uso de los equipamientos y servicios de los centros poblados existentes; fortalecer los sistemas de ciudades e identificar aquellos centros urbanos que operan como centralidades territoriales; reconocer las diversidades y singularidades en la conformación urbano-territorial y cultivar las identidades existentes y poner en valor los paisajes naturales y culturales relevantes de significado nacional, regional, departamental y local, así como los sitios históricos y arqueológicos del acervo patrimonial de la Región Este.

Para realizar estos objetivos se llegó a más de treinta lineamientos organizados en once grupos de actividades o ejes temáticos priorizados: agropecuaria, forestación, minería, logística y actividad portuaria, pescas, turismo, producción energética, áreas de interés para la conservación, cuencas hidrográficas, sistemas de ciudades y áreas urbanizadas.

De todos ellos, se analizan a continuación aquellos ejes y lineamientos que explícitamente implican la relación con el Brasil o que en su justificación se considera los antecedentes y actual situación de los vínculos en la frontera.

Actividades agropecuarias

Los lineamientos indican: "Promover la conservación de los suelos y agua previniendo la erosión, la desertificación y la contaminación, a partir del ordenamiento de las actividades agropecuarias, en el marco de la política nacional, atendiendo y considerando la vulnerabilidad de los ecosistemas de la Región Este". También: "Promover criterios, en diversas escalas territoriales, para la convivencia de los agricultores a partir de la coexistencia regulada de los cultivos transgénicos, convencionales y orgánicos" (AA.VV., 2013, p.89-93).

Si bien no aparece dicho, en las discusiones colectivas sobre estos lineamientos sobre las formas de producción en el medio rural, fue constante la referencia a la presencia desequilibrante de empresarios agrícolas sojeros, arroceros y ganaderos brasileños al oeste del límite fronterizo. La cuestión de la extranjerización de la tierra en Uruguay es un hecho, como se explicó al inicio del capítulo y motiva debates constantes sobre soberanía. Sin embargo, la preocupación no se cristaliza en algún tipo de limitación de la propiedad extranjera como sí existe en Brasil para el área de frontera. Se apuesta, no obstante, a la reglamentación de las prácticas más allá del origen del capital, los empresarios o los trabajadores, de acuerdo a una serie de leyes nacionales como el Decreto-Ley nº 15.239 de Conservación de Suelos y Aguas con fines Agropecuarios, la ya mencionada Política Nacional de Aguas y la ley N° 17.206 de adhesión a la Convención de NNUU de Lucha contra la Desertificación.

Actividades mineras

Uno de los principales lineamientos en este eje temático es: *Establecer la aplicación de las condiciones de las buenas prácticas mineras para las explotaciones de la Región Este, en el marco de la legislación nacional, de modo de garantizar el mayor equilibrio y la mitigación de eventuales impactos negativos* (AA.VV., 2013, p. 41-2).

Al igual que el resto de los lineamientos sobre minería éste tiene como trasfondo, por un lado, la existencia de minería de calizas y arenas, que muchas veces ha sido objeto de denuncias por sus impactos negativos en la salud de los habitantes en su área de influencia inmediata. Por otro, la propuesta de proyectos de minería metalífera de gran porte a cielo abierto. Sin embargo, para lo que nos interesa en este capítulo, vale mencionar que este lineamiento debería influir en el desempeño de un emprendimiento minero de cal perteneciente a la empresa pública Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), que tiene toda su producción destinada a la central térmica de generación eléctrica de Candiota del lado brasileño. El uso de la cal permite mitigar las emisiones de azufre que durante mucho tiempo fueron denunciadas por provocar lluvia ácida que afectaba también el lado uruguayo.

En un marco de desarrollo sostenible, los acuerdos comerciales y productivos de esta naturaleza deberían impulsar la planificación territorial fronteriza.

Actividades logísticas

Los lineamientos sobre actividades logísticas dicen:

> Promover la localización de actividades logísticas y portuarias multipropósito que requieren profundidades para embarcaciones de gran calado en un punto de la costa oceánica, satisfaciendo demandas de alcance nacional e internacional y garantizando el mayor equilibrio territorial y la mitigación de eventuales impactos negativos. Se agrega: Impulsar la localización de actividades logísticas y portuarias en la Laguna Merín y sus afluentes, de escala y tipo concordante con el marco de la política pública de promoción a la Hidrovía Uruguay-Brasil (AA.VV., 2013, p. 43).

En este eje temático, los acuerdos binacionales para reimpulsar la hidrovía fueron centrales, especialmente a partir de que en 2010 se creó la Secretaría Técnica de la Hidrovía Uruguay-Brasil con miras a acordar la realización de obras de infraestructura binacionales. Más recientemente, los rumores sobre la posible participación del Banco de Desarrollo de Brasil en la financiación parcial del puerto de aguas profundas, si bien es posterior a la aprobación de las EROT-RE, termina de reflejar la conciencia que el alcance de los lineamientos sobre actividades logísticas trascienden los intereses exclusivamente subnacionales, pero que no por ello deberían producir aún más desequilibrios para los territorios de impacto más inmediato.

Actividades pesqueras

El único lineamiento pesquero dice *Regular y optimizar las áreas de pesca artesanal, deportiva e industrial y promover el agregado de valor a los recursos acuáticos en la Región Este* (AA.VV. 2013, p.44).

En el caso de la pesca artesanal en la Laguna Merín, apareció marginalmente como trasfondo la necesidad de compatibilizar a nivel binacional ciertas políticas ambientales que afectan la actividad de los pescadores. Por ejemplo, la definición de vedas pesqueras y mayores controles de su cumplimiento por parte de los "vecinos", pues hay información de que embarcaciones brasileñas pescan en aguas uruguayas cuando los locales no pueden hacerlo, lo cual ha hecho disminuir el número de pescadores uruguayos al menos en Río Branco y la desembocadura del río Tacuarí.

Cuencas hidrográficas

Dice uno de los lineamientos de ordenamiento territorial: *Priorizar la preservación del ciclo hidrológico a modo de un principio válido y factible de gestión de las cuencas hidrográficas de la Región Este*. Además: *Avanzar en el proyecto de regulación hídrica de la cuenca de la Laguna Merín* (AA.VV., 2013, p. 49).

La biodiversidad y calidad de las aguas de la cuenca de la Laguna Merín está siendo afectada principalmente por los efectos de la producción arrocera, por causa de drenajes, represamiento, bombeo de agua para riego y uso de agroquímicos. Para atender estos problemas socio-ambientales se estableció, como ya fue mencionado el Consejo Regional de Recursos Hídricos para la Cuenca de la Laguna Merín. Esta cuenca se caracterizó lógicamente como cuenca transfronteriza, aunque no está contemplada hasta el momento la participación de entidades u organizaciones brasileñas en este Consejo, quedando la articulación pensada para otras instancias bilaterales más tradicionales como la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín, creada en 1963.

Por otra parte, el Proyecto de Regulación Hídrica de los Bañados de Rocha fue aprobado en 2004 y tiene el objetivo de recuperar áreas de los bañados y revertir los trasvases de cuencas existentes. Las obras planeadas tienen por objetivo restablecer la tendencia natural de escurrimiento hacia la Laguna Merín.

Sistema de ciudades

El diagnóstico de la Región Este identificó seis subsistemas de ciudades notables aunque no bien estructurados en el presente. Entre ellos destaca el subsistema fronterizo de ciudades, para el cual se definió el siguiente lineamiento: "Promover la integración fronteriza aunando criterios de ordenación y protocolizar los acuerdos alcanzados para los centros poblados uruguayos y brasileños que se ubican sobre la frontera entre ambos países." Este lineamiento específico resalta la idea de protocolizar los acuerdos, es decir formalizarlos y no dejarlos librados a las naturales buenas o malas relaciones personales e ideológicas de los decidores de turno.

Finalmente, parece importante mencionar que dentro de las EROT-RE aprobadas, hay un capítulo sobre propuestas de fortalecimiento institucional de carácter regional. Que si bien no aparece nada mencionado acerca de la cooperación con Brasil, entendemos que algunas de las intenciones allí incluidas podría en el futuro involucrar los centros universitarios de ambos países, por su experticia técnica. Por ejemplo, se promueven el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales de planificación, gestión, evaluación y control de los actores territoriales, que demandarán capacitación específica. Por otro lado, se promueve la creación de un sistema

de información geográfica y base de datos compartidos de la Región Este, que en un futuro podría ser de carácter binacional. Ciertamente, las instituciones académicas son más proclives a compartir este tipo de información. También se promueve la creación y mantenimiento de un inventario, catalogación, valoración y gestión de puntos notables del territorio por sus características culturales, naturales, históricas y arqueológicas. Muchos de esos "puntos notables" son compartidos con el Brasil. No hay como escapar la vecindad.

CONSIDERACIONES FINALES: DESARROLLO, TERRITORIOS Y DESCENTRALIZACIÓN

A modo de cierre, queremos traer reflexiones sobre los términos que inspiraron este texto. Cada uno de ellos es una arena de lucha de sentidos, que se desplegaron durante el proceso de elaboración de las EROT-RE, así como en el resto de los instrumentos de ordenamiento territorial en Uruguay en el último lustro.

Desarrollo

La relación entre desarrollo económico y ordenamiento territorial estuvo siempre tensionada en el proceso de trabajo. Porque, ¿para qué se lleva adelante una propuesta de ordenamiento territorial de la Región sino para una idea de desarrollo? Pero entonces, ¿se necesita un plan de desarrollo regional para luego intentar planificar el territorio? ¿O se puede avanzar en una ordenación a partir de las aptitudes históricas y potenciales de los suelos – o el patrimonio cultural— que los expertos explicitan, y que derivan necesariamente en límites o marcos para la imaginación de procesos de desarrollo económico, sociales y culturales?

Es cierto que en el caso de las EROT-RE fue posible trabajar sobre la base de un muy incipiente Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este (PDR) que involucra a cuatro de las cinco intendencias. Pero éste quedaba atravesado por la discusión del modelo de desarrollo nacional, que está en debate por fuerzas políticas y sociales. Valga solo mencionar la actual discusión sobre la minería metalífera como potencial de diversificación de la matriz productiva o la política tributaria para el sector agropecuario o las políticas culturales volcadas más a las expresiones "populares" en desmedro de la llamada producción "culta".

Para las EROT-RE no se esperó por definiciones consensuadas y explicitadas de todos los agentes regionales y extra regionales sobre cuál debería ser la forma de desarrollo económico y social de la Región, sino que se avanzó sobre problemas concretos que surgieron del diagnóstico participativo, donde la planificación y el ordenamiento territorial aparecieron como un camino posible, nunca el único, para

poder propiciar mejores contextos para la resolución de esos problemas. Fue por ejemplo el caso de la forestación industrial, cuyos impactos ambientales y sociales no son entendidos en su globalidad de la misma forma por distintos grupos sociales. Sin embargo se pudo avanzar en lo que tiene que ver con algunos criterios que limitan su expansión o hacia qué partes del territorio habría que concentrar las plantaciones. Dicho todo esto, quedó para otro momento establecer definiciones de carácter más estructurales en cuanto a modelos y estrategias de desarrollo humano.

Territorios

En la teoría social ha habido debates recientes sobre el significado del concepto de territorio y su relación con otros términos cercanos como ser "lugar" o "espacio", para echar luz sobre los vínculos de las personas con una porción del mundo biofísico (REBORATI, 2008).

En la expresión de motivos de la propia Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay, los legisladores se preocupan por definir un concepto de territorio como el *resultado de la vinculación de tres ingredientes decisivos: el soporte material, sus habitantes y las relaciones que los une y los legitima en un lugar preciso de la superficie terrestre*. Y agregan, *estas relaciones son políticas, d**e dominio y control territorial,** y son también relaciones sociales y económicas, que hacen al usufructo del territorio* (AA.VV., 2012, p.03) (cursivas agregadas). Un territorio siempre involucra una relación de control y dominio sobre una porción del mundo, que incluye a las personas humanas que lo habitan.

Por otro lado, la idea de "lugar", se ha volcado más a una relación de identidad, de singularidad en el vínculo entre personas y ambiente, dada por sus actividades prácticas en una porción del mundo, pero sobre todo por un tipo de vínculo denominado de "involucramiento" (Ingold, 2000). Esto quiere decir, que las personas se constituyen mutuamente con el resto de los componentes físicos y biológicos. Un lugar solo puede definirse desde dentro y no desde una mirada objetivante, más alienada, como puede ser la mirada territorial, del potencial dominador.

Podemos finalmente traer también la idea de "espacio", como el concepto que denota mayor abstracción entre los tres términos (Thrift, 1996). Es generalmente la mirada economicista, homogenizante, de la proyección e inscripción de infraestructuras en un mapa.

Durante el proceso de elaboración de las EROT-RE hubo importantes discusiones, que denotaban la tensión entre estos tres conceptos sostenidos por distintos actores. El ordenamiento territorial pretende ser un proyecto estatal de dominación y control: del capital, de la informalidad, del vandalismo ecológico. Produce conflictos

con el "lugar" y con el "espacio". Cuando se promueve la participación más amplia y activa posible, se convoca a los "lugareños", tratando de integrar y subsumir esa relación más íntima con el entorno, porque se cree que es valiosa pero al mismo tiempo limitada para la planificación más allá del entorno inmediato. Por otra parte, los agentes "espaciales" juegan su papel en otras canchas por usar una metáfora futbolística. Pocas veces fue posible integrarlos en la discusión y a cada momento surgen nuevas informaciones, rumores y planteos claramente alienados del lugar y el territorio; son fugas de la noción de planificación.

Descentralización

La tensión entre centro y periferias, no solo políticas sino también de gestión, ha llevado en nuestro país, desde ya décadas a procesos de descentralización administrativa y más reciente, de descentración del poder. Como se dijo al comienzo, tanto la propia Ley de Ordenamiento Territorial como la de Descentralización y Participación Ciudadana se orientan en este sentido.

Fue evidente durante la elaboración de la EROT-RE una línea de fricción entre lo nacional y lo departamental, que está dada en parte por la ya descripta "concurrencia de competencias". Si en algún momento se fortalece el tercer nivel de gobierno, el municipal, seguramente la fricción aumente.

En teoría la descentralización sería un gran ejercicio de democracia, donde el poder se divide y se negocia a cada momento. Pero aún falta mucho experimentar para ver cómo se buscan equilibrios entre la institucionalización de estos vínculos entre centro y periferia. A lo máximo que llegó la imaginación en el caso de la Región Este fue la creación de un espacio institucional de coordinación y seguimiento para la evaluación y actualización de las EROT-RE, a imagen y semejanza de una comisión que funcionó durante su elaboración, que estuvo integrada por delegados políticos de todos los gobiernos departamentales y del poder ejecutivo nacional.

En definitiva, los procesos de planificación y ordenamiento del territorio no ocultan sino que hacen emerger los conflictos sociales. Lo que se busca es su resolución a corto o mediano plazo con la profundización de prácticas democráticas, fortaleciendo el tejido social, las empresas no depredadoras y un estado involucrado a favor de los sectores más débiles y el bien común. La integración regional, especialmente en áreas de frontera, potenciaría enormemente esa búsqueda continua.

PARTE IV

SEGURANÇA PÚBLICA: ESTUDOS SOBRE A ENAFRON

CAPÍTULO 10

(RE)ESTRUTURAÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, PREVENÇÃO, REPRESSÃO E CONTROLE, ATRAVÉS DA ENAFRON, ANTE AS PRINCIPAIS INCIDÊNCIAS CRIMINAIS NA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI[1]

Marlene Inês Spaniol

INTRODUÇÃO

O presente capítulo visa analisar a reestruturação das ações de segurança, prevenção, repressão e controle ante as principais incidências criminais na fronteira do Brasil com o Uruguai através da aprovação do Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que instituiu o novo plano estratégico através da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), buscando implementar modificações na concepção brasileira de fronteira, onde se passou de uma atuação fragmentada, com ausência de estratégias indutoras, para outra, com ações mais integradas, articuladas e de cooperação com os países vizinhos e com quem partilhamos fronteiras, como o Uruguai, por exemplo.

No ponto que vai tratar sobre os eixos estratégicos da Enafron, serão descritas, mesmo que de forma superficial, as questões norteadoras e garantidoras de uma segurança pública eficiente, cidadã e integradora.

No ponto referente à criação e implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), instituído no Estado do Rio Grande do Sul através do Decreto nº 48.197, de 29 de julho de 2011, serão enfatizadas a operacionalização e a prática desses objetivos e finalidades descritos no plano estratégico da Enafron.

Ao final se pretende trazer e analisar alguns dados de criminalidade dos municípios gaúchos que fazem fronteira direta com o Uruguai, considerando a peculia-

[1] Estudo desenvolvido no âmbito do Projeto Capes/Udelar/PUCRS, Bolsista Capes, Processo nº BEX: 0078/14-0

ridade de que toda a fronteira brasileira com este país se localiza no Estado do Rio Grande do Sul, buscando entender seu *modus operandi*, o porquê da sua incidência e formas de prevenção.

A REESTRUTURAÇÃO DA ENAFRON

Sobre o conceito do termo *fronteira*, Ferrari (2010, p. 22-23) nos traz que "seus correspondentes são: na língua espanhola (*frontera*), na francesa (*frontière*) e na inglesa (*frontier*), derivando do antigo latim fronteira ou frontaria, para indicar parte do território situada em frente ou nas margens".

As práticas delituosas nas regiões de fronteira e a sua prevenção, objetos de investigação nesta pesquisa, sofreram mudanças nos dias atuais decorrentes da era da globalização, quando a transformação das atividades econômicas modificaram tanto os mercados legais quanto os ilegais, alterando a natureza das fronteiras nacionais e do papel do estado-nação na contemporaneidade, pensamento compactuado por Alvarez e Salla (2013, p. 10-12), que colocam "a questão da fronteira como um aspecto fundamental do imaginário do estado moderno".

Os autores destacam ainda:

> Discussões contemporâneas no âmbito das Ciências Sociais, por sua vez, têm apontado para novas possibilidades de análise do tema. Já as reflexões de Michel Foucault (2004) sobre as práticas de poder, sobretudo a ideia do triângulo envolvendo os dispositivos da soberania, das disciplinas e da gestão governamental, permitem dissecar as múltiplas dimensões que se desenvolvem nas fronteiras nacionais: de delimitação e garantia do poder soberano, de organização e institucionalização dos espaços econômicos e sociais e igualmente de gestão cotidiana das populações (ALVAREZ e SALLA, 2013, p. 13).

Como o governo federal do Brasil fortaleceu e voltou o foco da gestão de segurança pública na fronteira, houve necessidade de adequar a legislação, reaparelhar e treinar suas polícias, além de fortalecer as parcerias com os países de divisa.

A reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras brasileiras foi instituída através do Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, criando um vínculo institucional coordenado pelo Ministério da Justiça. Estão ligados diretamente a ele, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Programa Enafron, assim como todos os projetos e as ações voltadas aos estados-membros da federação da área de fronteira.

A principal motivação ao reestruturar a Enafron foi intensificar o controle e a fiscalização nas fronteiras brasileiras, especialmente a prevenção, o controle e a

repressão de delitos transfronteiriços e crimes praticados nas regiões de fronteira. Para tanto, previu ações integradas de todos os órgãos de segurança pública, inclusive das forças armadas, passando a fazer ações de integração federativa entre a união, os estados e os municípios situados na faixa de fronteira, implementando projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal nestas regiões, assim como está desenvolvendo ações de cooperação internacional e de integração com países vizinhos.

De acordo com Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, o plano estratégico de fronteiras terá como objetivos:

> Art. 3º -
> I – a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira; (Redação dada pelo Decreto nº 7.638, de 2011)
> II – a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº 7.638, de 2011)
> III – a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas; (Redação dada pelo Decreto nº 7.638, de 2011)
> IV – a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e
> V – a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira (DECRETO FEDERAL nº 7.496/2011).

A seguir serão analisados os eixos estratégicos previstos na legislação para a reestruturação da Enafron.

EIXOS ESTRATÉGICOS DA ENAFRON

Sobre estratégias de segurança pública em fronteira, Campos (2012) refere que o gestor público deve conhecer os programas que afetem os temas referentes à fronteira, tanto para adequar seus projetos como para buscar articulações que resultem na sua inserção em futuros governos. Nesse sentido esse autor assim se manifesta sobre os eixos estratégicos:

> No que se refere aos eixos de uma estratégia voltada à segurança pública em fronteira destaca-se os seguintes aspectos: Tecnologia, Gestão, Pessoas, Pesquisa e produção de conhecimento. Tais elementos definirão

> a condução de um planejamento que seja abrangente e esteja comprometido com resultados, em razão de limitações formais que restringem um amplo tratamento da matéria, este estudo foca-se, então na gestão e nas medidas de desempenho para a articulação de segurança pública em fronteira (CAMPOS, 2012, p. 2-3).

Dentro do planejamento estratégico, com o foco voltado para a prevenção e combate à criminalidade em áreas de fronteira, redefiniram-se alguns pontos como prioritários, sendo estes considerados os eixos constantes na Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), fundamentais para se alcançar os objetivos propostos quando da sua reestruturação: Política de pessoal, Inovações tecnológicas, Política Nacional Uniforme, Inteligência de Segurança Pública, Integração Sistêmica e Cooperação, Diagnóstico, acompanhamento e avaliação.

Quanto à *Política de pessoal*, investir no potencial humano de quem controla e policia as fronteiras foi de vital importância, pois além de agregar todas as forças de segurança, investiu-se em cursos, treinamentos, incentivos para atuação na fronteira, bem como em reforço de novos servidores. Destaca-se que as missões institucionais, a visão e os valores dos integrantes dessas forças de segurança são trabalhados em todos os cursos de formação, sendo muito semelhantes em todas elas.

Especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, que abrange toda a fronteira do Brasil com o Uruguai, segundo o Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira (PESCIF/RS, 2014), há um grande déficit de policiais na faixa de fronteira, problema que vem sendo enfrentado há muitos anos, salientando-se que principalmente as áreas de difícil acesso apresentam maior dificuldade para a fixação de servidores.

A importância de ampliar o pessoal de segurança pública lotado na faixa de fronteira reside na atual precariedade dos serviços prestados, levando ao aumento da criminalidade e da impunidade, dentre outros fatores. Cabe lembrar que, além das ações de polícia cotidianas nessas áreas, os policiais são também incumbidos do controle dos crimes transfronteiriços. Para diminuir essa evasão de servidores os concursos públicos da área da segurança pública, passaram a ser regionalizados, com a finalidade de abrir vagas específicas nas cidades da linha de fronteira, selecionando profissionais qualificados que queiram trabalhar nessas cidades, sendo proposta, também, gratificação aos policiais para permanência nos municípios da faixa de fronteira como forma de incentivo.

No que se refere às *Inovações tecnológicas*, buscam-se constantemente melhorias nos bens e nas estruturas dos órgãos de segurança pública, como, por exemplo, reaparelhamento e aquisição de equipamentos e viaturas modernas adequadas à

região e equipadas para todos os órgãos policiais localizados na faixa de fronteira, visando atender às peculiaridades de cada município; desenvolvimento de tecnologia de ponta para a análise criminal, servindo de suporte e auxílio nas ações de inteligência, operações policiais e nas investigações nas faixas de fronteira.

Além das aquisições para os órgãos policiais, é importante aparelhar os municípios, o poder local e os órgãos gestores da segurança pública, devendo estes ter equipamentos de informática ampliados e atualizados, permitindo avaliações, processamento e análise dos dados coletados pelos sistemas de vigilância, forças policiais e órgãos gestores da fronteira, pois, sem essa reestruturação, a capacidade de acompanhamento e avaliação das políticas, o monitoramento de crimes, as operações e a implementação de projetos ficam reduzidas.

No tocante à *Política Nacional Uniforme*, a uniformidade não se resume na forma de atuação dos integrantes do sistema nacional de segurança pública, na prevenção ou repressão aos delitos transfronteiriços, mas também quanto ao registro das ocorrências, a análise dos dados, a forma como se darão os investimentos na área e na criação dos gabinetes de gestão, questão que carece de implementação, uma vez que a uniformidade e a integração ainda não são rotineiras, ocorrendo apenas de forma esporádica.

Quanto à *Inteligência de Segurança Pública*, a atividade de inteligência é indispensável na construção de uma cultura de cooperação e na atuação integrada e em rede, tanto quando se fala em diagnóstico ou ações de prevenção da criminalidade, quanto do seu controle ou combate mais efetivo. Salienta-se que um grande avanço para a atividade de segurança pública como um todo e para as ações de inteligência de forma particular foi o advento do videomonitoramento, representando um grande avanço. Trata-se de atividade fundamental, eficaz, necessária e direcionada à prevenção de delitos, que, em se tratando de fronteira, precisam observar detalhes, características da região, o modo de atuação dos infratores, tipos delituosos mais comuns na região, etc.

No que diz respeito à *Integração Sistêmica e Cooperação*, quando o plano estratégico de fronteiras foi pensado para passar de uma atuação fragmentada para uma ação integrada de cooperação e de forma articulada, pensou-se em efetivar esses objetivos através dessa integração sistêmica com todos os órgãos envolvidos e com afinidades funcionais para a garantia da segurança das fronteiras, em todas as esferas de atuação, procurando envolver também os municípios através dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), que serão vistos no próximo ponto.

Nessas ações de cooperação e de forma integrada, está prevista a criação de um banco de dados único de criminosos procurados entre os países vizinhos, Brasil, Uruguai e Argentina, bem como de veículos furtados/roubados, o que viabilizará um controle mais eficaz e a consequente diminuição da criminalidade e impunidade,

destacando-se que esse compartilhamento de dados ainda depende de tratados internacionais entre os países envolvidos.

Esse sistema integrado de registro e análise criminal deverá ser fomentado através de tecnologia moderna e adequada, que possibilite a realização de análise criminal de forma coesa e unificada, propiciando aos órgãos que compõem o sistema de segurança pública uma ampla e imediata análise dos crimes e suas variáveis, tais como: desdobramento espacial, formas de agir, movimento e deslocamento do ilícito, segmentos sociais envolvidos, incidências geográficas, ambientais e temporais, articulações dos crimes transfronteiriços, relação de causa e efeito, dentre outros.

Quanto ao *Diagnóstico, acompanhamento e avaliação*, a promoção de encontros regionais de gestores das forças de segurança, investindo em inteligência e acompanhamento estatístico de todas as ações desenvolvidas, ambas indispensáveis à construção de uma cultura de cooperação entre os diferentes órgãos, culminará para a construção de uma rede de informações em segurança pública, extremamente importantes para diagnósticos, acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas para melhorar a segurança na fronteira.

A criação de um banco de dados integrado para identificar aliciadores, o seu *modus operandi*, estabelecimentos que estejam envolvidos na exploração sexual na faixa de fronteira, aperfeiçoamento de mecanismos de prevenção, repressão imediata qualificada e investigação de delitos transfronteiriços e transnacionais são alguns dos objetivos que se pretende alcançar com essas avaliações contínuas das ações realizadas.

Dentro desses eixos a serem observados na reestruturação da Enafron, os desafios da Segurança Pública na fronteira com os países da América do Sul, segundo divulgação do Ministério da Justiça do Brasil, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), por ocasião do VII Curso de Extensão em Defesa Nacional, realizado em 2013, na UFMS, são:

> 1. Priorização e envolvimento da alta gestão, órgãos e profissionais das esferas envolvidas.
> 2. Aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas.
> 3. Aumento da capacidade de execução de investimentos.
> 4. Qualificação da gestão da segurança pública:
> - Integração territorial das unidades policiais;
> - Integração operacional das instituições de segurança pública;
> - Compartilhamento de informações e planejamento conjunto;

- Produção e análise de estatísticas criminais;
- Plano de metas e estratégias de gestão por resultado;
- Produção de conhecimento sobre Gestão em Segurança Pública.

5. Qualificação e aumento dos investimentos em Segurança Pública.
6. Implantação e consolidação do SINESP (Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisional e Drogas).
7. Ações de impacto do Governo na região – desenvolvimento, integração, educação, saúde, logística de integração da América do Sul.
8. Fortalecimento da CDIF (Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira).
9. Aumento dos investimentos em infraestrutura, política de pessoal e efetivos na Fronteira e Costa Marítima.
10. Planos Estaduais sobre a temática instituída por Lei ou Decreto.
11. Planos Municipais de Prevenção e fortalecimento dos GGIMs.
12. Aprimoramento da articulação entre os órgãos de segurança pública, defesa, fiscalização e o sistema de justiça criminal.
13. Fortalecimento e consolidação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.
14. Cooperação entre os Estados (fronteiras e divisas).
15. Fortalecimento da cooperação internacional (Unasul, Mercosul, Interpol, Europol, etc.).
16. Ouvidorias e Corregedorias fortes.
17. Qualificação no enfrentamento às organizações criminosas, lavagem de dinheiro e a corrupção.
18. Combate a impunidade e aprimoramento da punição nos crimes graves.
19. Estruturas tecnológicas de controle e fiscalização.
20. Centros de controle integrados em pontos estratégicos da Fronteira e Divisas.
21. Integração e compartilhamento de Sistemas robustos (SISFRON, Landell, Radiocomunicação digital, Videomonitoramento, Alerta Brasil, SINIVEM, etc.).
22. Estratégia diferenciada de logística e controle integrado na Amazônia, especialmente nas malhas hídricas da Amazônia (Solimões, Negro, Amazonas, etc.) (MJ/SENASP, 2013).

No próximo item serão analisados os Gabinetes de Gestão Integrada da Fronteira, especificamente aqueles voltados à fronteira do Brasil com o Uruguai, no Estado do Rio Grande do Sul.

GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRA

Dentre as ações implementadas pela Enafron, talvez a mais importante delas tenha sido a criação de grupos estaduais chamados Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF), cuja função principal é fazer com que os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil relacionadas e com envolvimento nas questões da segurança nas fronteiras se reúnam periodicamente para organizar ações integradas e coordenadas, envolvendo o máximo de órgãos possíveis, visando prevenir, mapear e/ou combater a criminalidade.

No Estado do Rio Grande do Sul, implementou-se o Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira (2013, p. 6), que descreve: "pensar em segurança pública em área de fronteira, diante da sua complexidade, requer uma adequação a ferramentas de administração que norteiem a condução da proposta". Por essa razão, a partir das estratégias já traçadas pela Enafron, a elaboração desse plano estadual, permitiu o envolvimento dos diversos atores envolvidos no cenário da segurança pública, elevando este Estado-membro da Federação brasileira à condição de liderança regional, respeitando-se as competências da União inerentes às relações Internacionais.

Os delitos causam impacto direto na qualidade de vida das comunidades locais, por isso o foco das autoridades atuantes na fronteira deve ser o desenvolvimento social, de forma a não fomentar preconceitos em relação ao cidadão local ou àquele que apenas circula por seu território. Sobre esse tema, assim se posicionou a Brigada Militar em documento que expõe suas estratégias de segurança de fronteira no Estado do Rio Grande do Sul, postura também adotada pela SSP/RS em seu plano estadual:

> A ação policial em área de fronteira deve trazer como parâmetro orientador a qualidade de vida do cidadão regional que circula entre os países, tratando o delito como fenômeno inerente à sua interação, para em razão disto, se chegar ao enfrentamento dos crimes peculiares a cada região. A visão que se desenvolve nesta circunstância é de que o delito afeta às comunidades dos países envolvidos e que o controle das fronteiras não deva fomentar o preconceito em relação à nacionalidade do cidadão que por ela circula. Portanto, políticas públicas relacionadas à fronteira não se caracterizam como fechamento do espaço público, mas sim, compreendem as relações socioeconômicas entre os países e suas decorrências positivas e negativas, nesta última condição, os delitos internacionais. (ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA DE FRONTEIRAS DO RS, 2012).

O Decreto Federal nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu no art. 6º os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) no país, sendo que na sequência desse ato foi publicada a Portaria nº 12, de 16 de março de 2012, habilitando 178 municípios, dentre

os 588 que se localizam na faixa e na linha de fronteira, para receber apoio específico do Governo Federal. Dessas 178 gestões municipais, 22 se encontram no Rio Grande do Sul.

Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira terão como objetivo a integração e a articulação das ações da União, dos estados e municípios, cabendo a eles:

> Art. 6º
> I – propor e coordenar a integração das ações;
> II – tornar ágil e eficaz a comunicação entre os seus órgãos;
> III – apoiar as secretarias e polícias estaduais, a polícia federal e os órgãos de fiscalização municipais;
> IV – analisar dados estatísticos e realizar estudos sobre as infrações criminais e administrativas;
> V – propor ações integradas de fiscalização e segurança urbana no âmbito dos municípios situados na faixa de fronteira;
> VI – incentivar a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Municipal; e
> VII – definir as áreas prioritárias de sua atuação (DECRETO nº. 7.496/2011).

Visando atender aos objetivos propostos, foi criado no Estado do Rio Grande do Sul o GGIF/RS, conforme se verá a seguir.

O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (GGIF-RS)

O órgão de gestão estratégica das ações da Enafron buscou facilitar a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública, na área de influência fronteiriça do Estado do Rio Grande do Sul, seguindo as orientações do plano estratégico de fronteiras. O Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira teve por finalidade instalar e efetivar o Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira (PESCI), identificar os principais focos de criminalidade e violência, propor ações públicas destinadas a reduzir a criminalidade e a insegurança pública, analisar as informações provenientes dos órgãos e entidades que o integram para tomada de decisões, coordenar as ações dos órgãos e entidades, respeitando suas competências e otimizando seus resultados, além de contribuir para uma atuação integrada e harmônica com órgãos do poder judiciário, na execução de diagnóstico, planejamento e implementação de políticas de Segurança Pública.

O Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (GGIF/RS) foi criado através do Decreto nº 48.197, de 29 de julho de 2011, com base no Decreto Federal de nº 7.496, de 8 de junho de 2011. O GGIF/RS é composto por membros natos e de convidados especiais, ou seja, outros dirigentes de órgãos ou

instituições, públicas ou privadas, para participar das reuniões em razão dos temas discutidos.

O GGIF-RS possui os seguintes membros natos e permanentes na alçada federal, estadual e municipal:

> Art. 4º – O Secretário de Estado da Segurança Pública; o Chefe da Polícia Civil; o Comandante-Geral da Brigada Militar; o Comandante do Corpo de Bombeiros; o Diretor-Geral do Instituto-Geral de Perícias; o Superintendente dos Serviços Penitenciários; o Diretor-Presidente do Departamento Estadual de Trânsito – Detran; e o Diretor da Receita Estadual. Da alçada federal, são membros natos os representantes das seguintes instituições: o Superintendente Regional da Polícia Federal; o Superintendente Regional da Polícia Rodoviária Federal; o Delegado Regional da Receita Federal; e a Secretária Nacional de Segurança Pública. Também são convidados a participar do GGIF-RS, em caráter permanente, os representantes das seguintes instituições: Agência Brasileira de Inteligência – ABIN; Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Justiça Federal no Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público Federal no Estado do Rio Grande do Sul; Exército Brasileiro; Força Aérea Brasileira; Marinha do Brasil; e municípios localizados na Faixa de Fronteira. O GGIF-RS pode convidar representantes de outros órgãos ou instituições, públicos ou privados, para participar de suas reuniões em razão dos temas discutidos, na qualidade de convidados especiais. (DECRETO nº 48.197/2011).

Atualmente a Secretaria Executiva do GGIF/RS tem sua sede administrativa em Porto Alegre/RS, junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), nas dependências do Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania – RS na PAZ.

CRIMES MAIS INCIDENTES NA FRONTEIRA DO BRASIL COM O URUGUAI

A área de fronteira do país é considerada sob o ponto de vista das geociências uma área especial, sendo que no Brasil a chamada faixa de fronteira abriga todos os municípios com área total ou parcial localizados em uma faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, conforme prevê a Lei Federal nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Destaca-se que esses municípios, invariavelmente, estão sob regras de segurança nacional, em especial, no tocante a obras públicas, mineração, radiodifusão, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou empresas nessas áreas, concessões de terras e serviços e auxílio financeiro do governo federal, além de questões ambientais, sendo que por estas e outras razões a segurança pública é sempre prioritária nessas regiões.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional brasileiro, na faixa de fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, há 197 municípios, o que corresponde a 39,64% dos municípios do Estado, com uma população de mais de 3 milhões de pessoas. Por sua vez, na linha de fronteira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são mais de 650 mil pessoas distribuídas em 30 munícipios, existindo nessa área situações peculiares e emblemáticas, como é o caso da fronteira viva existente entre o munícipio de Santana do Livramento e a cidade de Rivera no Uruguai, onde não há qualquer tipo de barreira física para a transposição entre um país e outro, sendo esse o principal motivo para que as duas cidades sejam conhecidas como "Fronteira da Paz ou La más hermana de todas las fronteras del mundo", apenas uma das cidades gêmeas desses países.

Dos 497 municípios que formam o Estado do Rio Grande do Sul, 197 fazem parte da faixa de fronteira; desses, 89 são fronteiriços, ou seja, encontram-se na área limítrofe de 1.727 km de extensão com a Argentina e o Uruguai, e menos de 25 possuem mais de 30 mil habitantes.

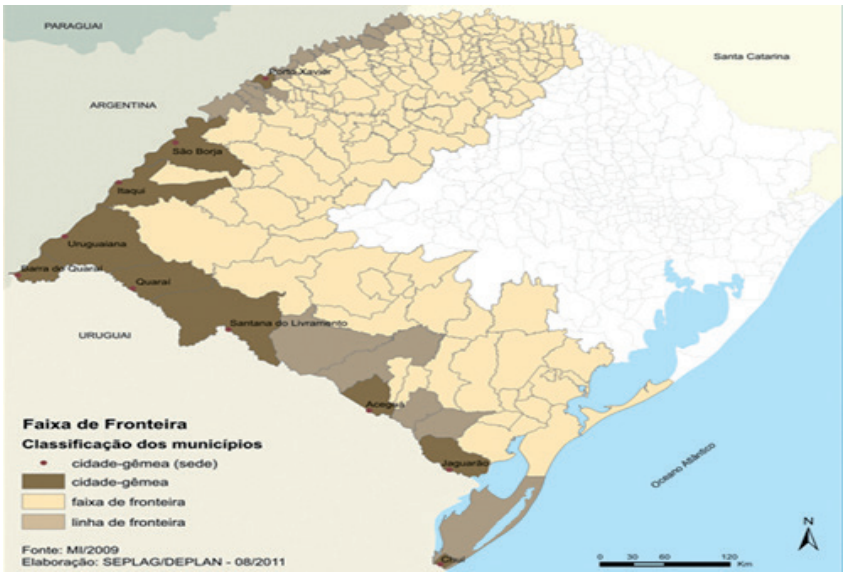


Figura 1: Mapa do estado do Rio Grande do Sul com as cidades gêmeas, linhas e faixa de fronteira com o Uruguai.

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã/RS. PDIF/RS.

Neste estudo incluiu-se apenas a Cidade de Bagé que não é cidade gêmea por ser recente a emancipação de Aceguá e pelo fato de esta ainda estar se estruturando em termos de gestão de segurança pública, além da fácil migração da criminalidade do antigo distrito para a cidade-mãe e vice-versa.

A seguir serão apresentadas as incidências criminais mais frequentes em municípios brasileiros que fazem fronteira direta com municípios uruguaios, levantadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, nos anos 2012 e 2013.

Tabela 1: Crimes mais incidentes nos municípios que fazem fronteira direta do Brasil com o Uruguai em 2012 e 2013.

Municípios	Ocorrências Criminais	Ano 2012	Ano 2013	Total por Crime	% por Crime	Total Geral
ACEGUÁ	Abigeato – Furto	**26**	**33**	**59**	**98,33**	**60**
	Homicídio Doloso	0	1	1	1,67	
	Roubos	0	0	0	–	
	Tráfico de Entorpecentes	0	0	0	–	
BAGÉ	Abigeato – Furto	**164**	**173**	**337**	**35,58**	**947**
	Homicídio Doloso	3	8	11	1,16	
	Roubos	**209**	**241**	**450**	**45,51**	
	Tráfico e Entorpecentes	91	58	149	15,73	
BARRA DO QUARAÍ	Abigeato – Furto	**21**	**18**	**39**	**88,63**	**44**
	Homicídio Doloso	0	0	0	–	
	Roubos	1	3	4	9,09	
	Tráfico de Entorpecentes	0	1	1	2,27	

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS Divisão de Estatística criminal.

Tabela 1 (*continuação*): Crimes mais incidentes nos municípios que fazem fronteira direta do Brasil com o Uruguai em 2012 e 2013.

Municípios	Ocorrências Criminais	Ano 2012	Ano 2013	Total por Crime	% por Crime	Total Geral
CHUÍ	Abigeato – Furto	**13**	**18**	**31**	**63,26**	**49**
	Homicídio Doloso	0	1	1	2,04	
	Roubos	6	4	10	20,40	
	Tráfico de Entorpecentes	4	3	7	14,28	
JAGUARÃO	Abigeato – Furto	**71**	**44**	**115**	**3,18**	**182**
	Homicídio Doloso	0	0	0	–	
	Roubos	39	21	60	32,96	
	Tráfico de Entorpecentes	3	4	7	3,84	
QUARAÍ	Abigeato – Furto	**62**	**60**	**122**	**67,40**	**181**
	Homicídio Doloso	5	1	6	3,31	
	Roubos	28	9	37	20,44	
	Tráfico de Entorpecentes	11	5	16	8,83	
SANTANA DO LIVRAMENTO	Abigeato – Furto	**227**	**217**	**444**	**60,16**	**738**
	Homicídio Doloso	8	9	17	2,30	
	Roubos	119	102	221	29,94	
	Tráfico de Entorpecentes	17	39	56	7,58	
TOTAL		**1.128**	**1.073**	**2.201**	–	**2.201**

Fonte: Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS Divisão de Estatística criminal.

Pela tabela podemos depreender que o delito mais incidente nos anos 2012 e 2013 nesses municípios brasileiros que fazem fronteira com o Uruguai foi o da prática do abigeato na modalidade de furto, sendo este o que mais ocorreu em seis dos sete dos municípios pesquisados, ou seja, Aceguá com 98,33%, Barra do Quaraí com 88,63%, Chuí com 63,26%, Jaguarão com 63,18, Quaraí com 67,40% e Santana do Livramento com 60,16% dessa mesma prática delituosa.

Na análise do delito de Abigeato – Furto, apenas no Município de Bagé este não foi o mais incidente, com 337 crimes registrados no período pesquisado, num total de 35,58%, ficando atrás apenas de Santana do Livramento, sendo esta a única que não é cidade gêmea e que foi incluída na pesquisa porque até pouco tempo Aceguá era distrito de Bagé, tendo a emancipação política em 16 de abril de 1996 e sua estrutura administrativa com marco inicial datado apenas a partir de 1º de janeiro de 2001, estando ainda muito ligada à cidade-mãe em termos de estrutura policial e pelo fato de a criminalidade migrar facilmente de um município para outro.

O delito de roubo só não ocorreu em Aceguá, já nos outros municípios alcançou altos percentuais: Barra do Quaraí com 9.09% do total, Chuí com 20,40%, Jaguarão com 32,96%, Quaraí com 20,44% e Santana do Livramento com 221 registros, perfazendo um total do 29,94 dos crimes notificados nestes 2 anos. Bagé foi a única em que o delito de roubo foi maior que o de Abigeato, houve 450 roubos, 47,51% do total.

A criminalidade é medida, usualmente, pelas ocorrências de homicídios dolosos, quando há a intenção de matar, sendo que a ONU considera aceitável o índice de 10 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes. Das cidades referidas apenas Bagé ultrapassa essa população. Também numa situação preocupante quanto a esse delito está a cidade de Santana do Livramento que registrou uma população de 82.240 habitantes em 2011, segundo a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e conforme registro no banco de dados criminais da SSP/RS. Nas outras cidades pesquisadas nestes dois anos, o índice foi baixo e até inexistente, a saber: Aceguá com apenas um (1,67%), Chuí também um (2,04%), Barra do Quaraí e Jaguarão com índice zero, enquanto que em Quaraí 6 homicídios perfizeram o índice de 3,31, em Bagé 11 mortes intencionais somaram 1,16% e em Santana do Livramento houve 17 mortes por homicídio doloso, atingindo um total de 2,30%.

Embora se saiba que muitos delitos se dão em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes, as prisões por esse tipo penal específico acabam não sendo as mais incidentes, como demonstrou a tabela, ou seja: em Aceguá não houve prisões, em Barra do Quaraí apenas uma (2,27%), no Chuí e em Jaguarão ocorreram 7, num percentual de 14,28%, e 3,84, respectivamente. Já em Quaraí este número aumentou para 16, equivalendo a 8,83%, sendo as mais incidentes novamente Santana do Livramento com 56 prisões por tráfico, com 7,58%, enquanto que o maior percentual se deu em Bagé com 149 prisões, perfazendo um total de 15,73%.

Dos dados constantes na tabela, depreende-se que as ações de segurança pública na fronteira do Brasil com o Uruguai precisam estar focadas primeiramente no combate ao abigeato, com altíssimos percentuais em função da similaridade de hábitos dos gaúchos e uruguaios nos meios de subsistência, fonte de renda, hábitos, etc. Com incidências menores, porém não menos graves e preocupantes, faz-se necessário atenção no combate ao tráfico de drogas e roubos, visto que na sua esteira outras formas delituosas acabam sendo cometidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou trazer alguns avanços no campo da prevenção e nas ações de combate à criminalidade nas áreas de fronteira, dentro do que se esperava quando da criação do Mercosul e, de forma mais aprofundada após o ano de 2011, quando se mudou o viés das ações da Enafron, buscando ações mais integradas, articuladas e de cooperação com os países vizinhos. Buscou-se, também, ver os efeitos da implantação dessa agenda binacional de cooperação e desenvolvimento e seus efeitos sobre a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai no que tange a prevenção e ao combate à criminalidade, especialmente os delitos mais incidentes em municípios limítrofes desses dois países.

Especificamente sobre o tema do combate à criminalidade em área de fronteira, há uma preocupação do governo federal brasileiro com as cidades gêmeas pela facilidade em migrar com os produtos do crime, ocultá-los e dificultar as investigações, bem como em exportar o *modus operandi* da criminalidade de um país para outro.

Foi feito um levantamento dos municípios brasileiros que fazem fronteira direta com o Uruguai, com um levantamento estatístico dos crimes que mais ocorrem, sendo que esta ênfase nas cidades gêmeas se deu pela facilidade para se empreender fuga, bem como evadir-se de um país para outro e dificultar a investigação e elucidação dos crimes por parte das suas polícias.

A implementação da Agenda Binacional de Cooperação e Desenvolvimento e seus efeitos sobre a integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai já trouxe resultados positivos, sendo que no campo da segurança pública se avançou após a reestruturação da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, podendo se perceber, através de ações integradas e cooperação, essa mudança de postura por parte dos dois países.

Diante dos avanços dessa reestruturação que voltou o foco de proteção da segurança pública para as fronteiras brasileiras, com um olhar transfronteiriço e de colaboração aos países que fazem divisa conosco e partilham de problemas e questões similares, espera-se que haja implementação de políticas públicas que

tornem essa integração definitiva e não como ações pontuais de um governo ou de um país em dado momento político.

Por fim, e parafraseando Neves (2012), pode-se concluir que o grande desafio que se impõe à aplicação efetiva da Enafron "está no fato de ter que coordenar esforços entre os diversos órgãos públicos das regiões fronteiriças no sentido de se contornar as grandes deficiências estruturais as quais estão submetidos, além de conseguir agir em parceria com diversos países vizinhos", desafios estes que já estão sendo enfrentados, além de todas as ações que ainda estão por ser adotadas para tornar a grande fronteira brasileira mais segura.

CAPÍTULO 11

ENAFRON E SUAS MATERIALIZAÇÕES NO RIO GRANDE DO SUL[1]

ADRIANA DORFMAN

O texto que segue é fruto da participação em uma pesquisa muito extensa, que durou mais de um ano e foi realizada por pesquisadores do Núcleo de Estudos sobre Cidadania e Violência Urbana (NECVU/UFRJ) por demanda da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP). O objetivo da pesquisa foi realizar um diagnóstico das condições de segurança e criminalidade na faixa de fronteira, abrangendo os 11 estados fronteiriços do Brasil. Não são examinados dados estatísticos levantados, que não são de minha propriedade, apenas relato os resultados dessa interlocução com colegas trabalhando nas forças de segurança brasileiros. As informações aqui utilizadas são de domínio público, sendo de interesse geral sua divulgação.

Gostaria de trazer uma questão de fundo no tema das fronteiras: a tensão que existe entre proximidade e afastamento, entre integração e segurança. A tensão foi resumida por Gladys Bentancor, geógrafa uruguaia, com a expressão *bisagra* [em português: dobradiça], assinalando os momentos alternados de fechamento e abertura das fronteiras nas relações entre os estados do Sul da América do Sul. A francesa Anne-Laure Amilhat-Szary complexifica a questão ao falar de processos de *bordering, debordering* e *re-bordering*, em que o fechamento e a abertura convivem e são seletivos (BENTANCOR-ROSÉS, 2002; AMILHAT-SZARY, 2011). No nosso caso penso que a ideia pode ser resumida na palavra "cerca", que em português significa uma divisão do espaço, comunicando propriedade e territorialidade pelo impedimento da passagem, enquanto em espanhol significa proximidade, aproximação. Esta ideia vem de Aldyr Garcia Schlee, e quem me apresentou foi Carlos Rizzon em um texto sobre literatura de fronteira (SCHLEE, apud RIZZON, 2012). A Estratégia Nacional para as Fronteiras e as políticas nacionais de fronteiras, de um modo geral, apresentam esses aspectos de alternância, seletividade e simultaneidade de fechamentos e aberturas.

[1] Agradeço a Kim Ueda Soares e à Sabrina Endres a ajuda na organização deste capítulo. Grande parte dos dados aqui utilizados foram gentilmente compartilhados por Leandro Santini Santiago, da SSP-RS, e por Alex Jorge das Neves e Hernany Araújo, da SENASP-MJ.

O PLANO ESTRATÉGICO DE FRONTEIRAS (PEF) E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE FRONTEIRAS (ENAFRON)

O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) foi lançado no Decreto Federal 7.496 de 2011, da presidente Dilma Rousseff (BRASIL, 2011). O PEF coloca várias diretrizes para políticas de fronteira e as insere claramente no campo da segurança pública. Essas diretrizes são 1) a ação integrada de diferentes órgãos de controle das fronteiras, como órgãos da segurança pública e nacional, nominalmente as polícias e as Forças Armadas, além da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda; 2) a integração dos órgãos nacionais do Brasil com os órgãos nacionais equivalentes nos países vizinhos. Este segundo item é menos orgânico no Plano Estratégico de Fronteiras, já que não está sob jurisdição apenas do governo brasileiro, é importante porque sinaliza uma gestão possível, um reconhecimento da necessidade de que o controle da fronteira seja feito superando a segurança nacionalista, a hipótese de oposição entre estados, passando a ser a colaboração entre estados para dar conta das chamadas "novas ameaças", que são o terrorismo, o narcotráfico, e outras coisas nomeadas principalmente pós-11 de Setembro de 2001. Aqui já vemos a concomitância de aproximação e fechamento característica do PEF.

Os objetivos de integração das ações da segurança pública incluem os diferentes órgãos federais e também os órgãos das diferentes escalas de administração, da União, dos estados fronteiriços e dos municípios na faixa de fronteira. Essa atuação integrada se traduz por executar ações conjuntas; por construir um sistema de informações entre esses diferentes órgãos de segurança pública de diferentes escalas; e por equipar em termos de infraestrutura, em termos de equipamentos de segurança pública, e aumentar o efetivo de segurança na fronteira. O PEF não discrimina quais são órgãos de segurança pública ou de segurança nacional que vão receber aportes específicos, isso vai sendo discriminado através de diferentes emendas, normativas e formas de distribuição de recursos variadas.

A origem do PEF não é citada no próprio decreto, e isso é algo que cabe investigar um pouco, pois já foram apresentadas diferentes hipóteses. A primeira fala da "exportação" de uma ideia do Rio Grande do Sul, do tempo em que o Tarso Genro era ministro da Justiça, tendo então preocupações com a segurança das fronteiras, com o abigeato que é tema de debate no Rio Grande do Sul há muitos anos, representando, portanto, uma sensibilidade à fronteira como questão de segurança e misturando com as políticas dos territórios da paz. Essa é uma versão bem regionalista, tanto pelo protagonismo gaúcho quanto pela imagem de "exportação".

A segunda hipótese aventa uma "reação preventiva" do governo federal a uma reportagem no programa "Fantástico", da Rede Globo, falando sobre as fronteiras vulneráveis, fazendo com que às vésperas de tal reportagem se emitisse um decreto. Essa hipótese tem o mérito de reconhecer o poder da mídia como influenciadora de políticas, mas é um pouco difícil de acreditar que seja uma causalidade tão direta. É importante destacar que a discussão sobre segurança pública nas fronteiras foi alvo de intensos debates eleitorais durante a campanha presidencial brasileira de 2010, com os dois principais candidatos a Presidente da República, Dilma Rousseff (atual Presidenta) e José Serra (ex-governador de São Paulo), protagonizando diversos e acalorados embates sobre a fragilidade e/ou ausência de estratégias sistêmicas de enfrentamento ao tráfico de drogas e armas nas regiões de fronteira, que segundo esses debates, estariam fragilizando a capacidade de enfrentamento a epidemia de violência nos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, especialmente a violência letal intencional, a exemplo de homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Nesse contexto, após a vitória nas urnas, a primeira ação estratégica no contexto da Segurança Pública do Governo Dilma Rousseff, no início de 2011, teria sido a estruturação conjunta de um plano integrado de segurança para as regiões de fronteira. O Ministério da Justiça e o Ministério da Defesa foram os principais envolvidos inicialmente nesse planejamento, que culminou na edição de um acordo de cooperação entre esses, ambos no dia 07.06.2011, e a respectiva publicação do PEF em 08.06.2011.

Uma terceira possível razão para a criação do decreto que deu origem à PEF e à Enafron está ligada à realização da Copa do Mundo, que num dado momento foi um projeto de modernização do Brasil, de construção de uma fluidez do território, lembrando mais uma vez que essa fluidez do território tem a ver também com a fluidez seletiva das fronteiras, com a possibilidade não somente do controle, mas também da passagem rápida das fronteiras. É enganoso imaginar que o objetivo da PEF e da Enafron seja fechar as fronteiras brasileiras, trata-se mais de controlar o trânsito do que fechar.

Enfim, cabe levantar um pouco mais sobre o que desencadeou o Plano Estratégico sobre as Fronteiras, mas certamente existe uma tendência mundial de criação de fronteiras inteligentes ou *smart borders*, investimento em equipamento de fronteira para o controle não especificamente por pessoas, mas por diferentes tecnologias.

A PEF vai se separando em diferentes programas. As Forças Armadas têm como carro-chefe a instalação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) que se traduz na instalação de radares e controle remoto, um programa de 10 bilhões de reais, em que 1 bilhão já foi executado, sobretudo na Amazônia, especialmente no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), no Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAN) e outros programas de controle por radar da Amazônia.

No caso da Secretaria da Receita Federal, existia uma pressão bastante grande por parte dos auditores da Receita Federal, em uma campanha intensa que denuncia as "Fronteiras Abertas", amplamente divulgada na mídia impressa, na televisão e na internet. A essas fronteiras problematicamente abertas se contrapõe um programa continuado de controle e aparelhamento da fronteira pela Receita Federal chamado Fronteira Blindada.

O Ministério da Justiça, responsável por organizar todos os órgãos de segurança pública estaduais, com ingerência indireta sobre os órgãos de segurança pública municipais, concebeu um plano chamado Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron), cujos eixos principais são a capacitação de pessoal, a dotação de infraestrutura, a construção de sistemas de comunicações eficientes e o investimento na ampliação de pessoal presente na fronteira mesmo. Outro eixo da Enafron é o diagnóstico das condições de criminalidade e segurança nas fronteiras, em que se integraram vários pesquisadores, dando origem a esta interlocução que estamos discutindo.

Cabe nomear quem se articula e quem são os executores da Enafron. Em princípio começa na vice-presidência do Brasil e articula o ministro da Justiça, os secretários dos diferentes órgãos dentro do Ministério da Justiça, os governadores dos estados de fronteira, os comandantes e as secretarias no nível estadual. A própria Enafron tem uma estrutura que seleciona algumas pessoas dentro desse grande grupo de atores da segurança pública e os nomeia como interlocutores estaduais, construindo uma rede de responsabilidades, de representantes que passam a responder pelas ações no nível dos estados da federação. Esses interlocutores se articulam nos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs), especificamente no Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF), sendo um para cada estado, ainda que alguns estados estabeleçam dois, três, até quatro GGIF, dentro das diretrizes claras da SENASP de como organizar o GGIF, da periodicidade das reuniões, de seu caráter colegiado e deliberativo etc. Gabinetes de gestão integrada também se organizam nos municípios fronteiriços, dando um novo caráter aos GGI municipais originados nas políticas de segurança pública com cidadania implementadas anteriormente pelo Ministério da Justiça.

No Gabinete de Gestão Integrada do Município (GGIM), além dos executores ligados à segurança pública, existem membros da sociedade civil, ligados aos conselhos tutelares, secretarias de saúde, enfim, vários outros agentes da cidadania, que fazem a diluição do que é o estritamente governamental para a vida da sociedade civil.

EQUIPANDO A SEGURANÇA FRONTEIRIÇA

As observações anteriores foram construídas a partir de trabalho de campo, portanto partem do empírico. Ao longo de um ano, estivemos em 22 municípios da fronteira com uma equipe de sete pessoas, organizando grupos focais, realizando entrevistas abertas, aplicando questionários, fazendo levantamento em mídia local, visitando as instalações, examinando as estatísticas de criminalidade, enfim, realizando uma série de atividades para diagnosticar e descrever a segurança e a criminalidade na fronteira. Trago essa questão porque a minha pergunta é mais sobre a fronteira do que propriamente sobre a segurança pública: como se faz a gestão da fronteira hoje? Mais precisamente, a minha pergunta é sobre como se materializa, então, essa política em tempo real, hoje, executada na fronteira do Rio Grande do Sul.

Observamos as materializações da Enafron e tivemos acesso a muitos dados a respeito disso. Os dados têm que ser analisados com atenção porque existem distintas etapas entre o planejamento e a utilização de um equipamento no campo, entre o planejamento e as transformações concretas. De um modo geral, primeiro se emite uma portaria chamando a contratação de propostas dos municípios para comprar e receber o equipamento. Os municípios se articulam para organizar as propostas, que têm que ser validadas nos GGIMs e GGIFs, e, a partir disso, os estados podem intermediar algum apoio especializado ou uma análise técnica. Essas propostas serão apresentadas à gerência da Enafron para repasse de recurso. Depois que a proposta é aprovada, ainda há o período de empenho, a execução desse empenho e a instalação do equipamento no campo, nas diferentes unidades. Mesmo tendo iniciado em 2011, o programa está ainda longe de sua conclusão, é um programa de médio prazo, por conta do processamento das propostas, da permanente transformação no contexto fronteiriço e nos gestores da fronteira, mudando então a política que é de governo e não de Estado.

O investimento é feito em quatro eixos: obras e aparelhamento dos órgãos de segurança pública; inovação tecnológica; desenvolvimento institucional; e fortalecimento das ações da justiça. Já foram doados muitos equipamentos, diferentes instalações foram reaparelhadas ou construídas, convênios ligados às instalações de redes de rádio digital, alguns ligados à aviação, à aviação não tripulada; convênios de videomonitoramento foram firmados e executados. A previsão de investimento em 2014, no Brasil todo, é de R$ 23 milhões: 14.000 coletes balísticos, 7.300 pistolas para as diferentes polícias estaduais, R$50 milhões em projetos de radiocomunicação, quase R$ 5 milhões em aquisição de scanner veicular, esta é, aliás, a maior parte do gasto, são R$ 55 milhões de um total de R$ 86 milhões apenas em aquisição de equipamentos. Além das compras, há investimento em capacitação profissional, realização de visitas técnicas, realização de simpósios, construções de salas de aulas, construção de salas de condicionamento físico e fortalecimento das ações da justiça, ou seja, há um lado que não é propriamente o do policiamento, mas dos processos judiciais mesmo.

CRITÉRIOS ESPACIAIS DAS MATERIALIZAÇÕES DA ENAFRON

quais foram, portanto, os critérios usados para se distribuir geograficamente esses recursos? O primeiro é taxa de homicídios na faixa de fronteira, sendo o atentado contra a vida humana o indicador central das questões de segurança pública em nível mundial, considerado o crime mais relevante de todos. A existência de um número relevante de homicídios tem o peso 3 de um total de 10 no diagnóstico de uma situação de segurança pública frágil, necessitando de investimento. O segundo ponto relevante é o volume de drogas apreendidas: os lugares onde ocorrem mais apreensão de drogas, reconhecidos como lugares de trânsito de drogas, também são pontuados com 2,5, ou seja, ¼ da pontuação geral.

A seguir, prioriza-se municípios com significativas apreensões de armas (tabela 1).

Tabela 1: Critérios de distribuição de recursos da ENAFRON por estado.

Critérios de distribuição de recursos por estado	Peso
Homicídio na faixa de fronteira	3,00
Apreensões de drogas	2,50
Apreensões de armas	1,50
População residente na faixa de fronteira	1,00
Repasses anteriores de recursos	1,00
Municípios existentes na faixa de fronteira	050
Extensão da faixa de fronteira por UF	0,50
Total	**10,00**

Fonte: Divulgação ENAFRON, 2013.

O primeiro indicador que está ligado aos homicídios diz respeito à instabilidade das redes de poder no lugar. No caso do Brasil, inclusive de sua fronteira, a grande disponibilidade de armas de fogo faz com que essas disputas se traduzam numa letalidade muito grande. Os dois próximos critérios, totalizando 4 pontos, estão ligados à apreensão de armas e drogas, ligam-se a ideia de fronteira como rota, como passagem, como problema e não como lugar.

Outros critérios tidos como relevantes são a população residente na fronteira, com peso 1; os repasses anteriores igualmente têm peso 1; e, por fim, a extensão da faixa de fronteira e o número de municípios existentes na faixa de fronteira, com 0,5 cada. Pode-se dizer que é uma geografia de fluxos que está sendo considerada, uma vez que o critério extensão não é muito levado em consideração. A densidade institucional, representada pelo número de municípios, também não tem uma relevância tão grande, talvez equilibrando considerações sobre a capacidade de gestão dos recursos e preocupações com as "fronteiras vazias".

Além disso, existe uma abordagem bastante diferente para os 3 arcos da fronteira do Brasil. Seguindo a regionalização paradigmática na geografia das fronteiras brasileiras, consensualmente empregada nas políticas de Estado (BRASIL, 2005), temos o Arco Sul, composto pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, visto como um lugar de densidades institucionais altas e de ampla conectividade dentro do entendimento de fronteira atual no Brasil. Assim, os pontos relevantes para intervenção do Estado no Arco Sul são as cidades sobre a linha e as cidades gêmeas. Os quesitos "Homicídios" e "Número de municípios na fronteira" são os que pesam aqui na dotação de recursos, uma vez que esse arco contém a maior parte das cidades sobre a linha e a maior parte de cidades gêmeas do Brasil.

O Arco Central, em termos de política de segurança pública, é a "estrela" da Enafron. A fronteira com o Paraguai e a Bolívia, origem reconhecida de contrabando de cigarros, de tráfico de maconha e cocaína, e a proximidade com as metrópoles do Sudeste brasileiro o colocam como fonte das drogas que serão consumidas em São Paulo e Rio de Janeiro, bem como das armas que entrarão nos conflitos. Já na formação territorial do Brasil, o desenvolvimento do Mato Grosso do Sul se relaciona com a proximidade com São Paulo. Como sempre acontece com os fluxos e mercados, o legal e o ilegal "andam de braços dados": as estradas que servem para escoar a produção de soja, de cana-de-açúcar e de gado, sendo utilizadas para ligar o Mato Grosso do Sul com São Paulo, Rio de Janeiro e com portos exportadores, servem também para as mercadorias não tão legais assim, se valendo dos mesmos caminhos, lugares de trânsito e infraestruturas construídas.

O Arco Norte tem peculiaridades ligadas a sua própria fisiografia, ou seja, é uma fronteira muito extensa, muito florestada, pouco povoada, sobre o qual ainda paira uma questão sobre a presença ou ausência do Estado. De todo modo, pode-se dizer é que é uma área de controle mais tênue, assim como de povoamento mais esparso, com trânsitos facilitados pelos rios, pela floresta. A vizinhança com a Colômbia, com Peru, áreas reconhecidas como produtoras de cocaína, desencadeia políticas por parte de países como Estados Unidos, por exemplo, combatendo as "novas ameaças".

Cada uma dessas regiões tem uma particularidade em termos de segurança pública. Dos R$ 322 milhões, mais de R$ 47 milhões foram investidos no estado do

Rio Grande do Sul, sendo o estado que mais recebeu recursos. Depois do Rio Grande do Sul, temos o Mato Grosso do Sul como segundo estado, seguido por Paraná, Santa Catarina e depois Acre (Figura 1). Então vemos que o Arco Sul recebeu claramente mais recursos que os outros, mas aí temos que considerar que há a influência das políticas de segurança pública de gestões anteriores, como os territórios da paz, que podem estar sendo realizados mais recentemente.

O gráfico mostra que cerca de 40% dos recursos distribuídos foram direcionados para o Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina. Cabe lembrar que esses dados se referem à segurança pública na fronteira, e não à segurança na fronteira, gerida em grande parte pelas Forças Armadas, privilegiando o Arco Norte, por conta do investimento em controle a distância, por radares, veículos aéreos não tripulados etc.

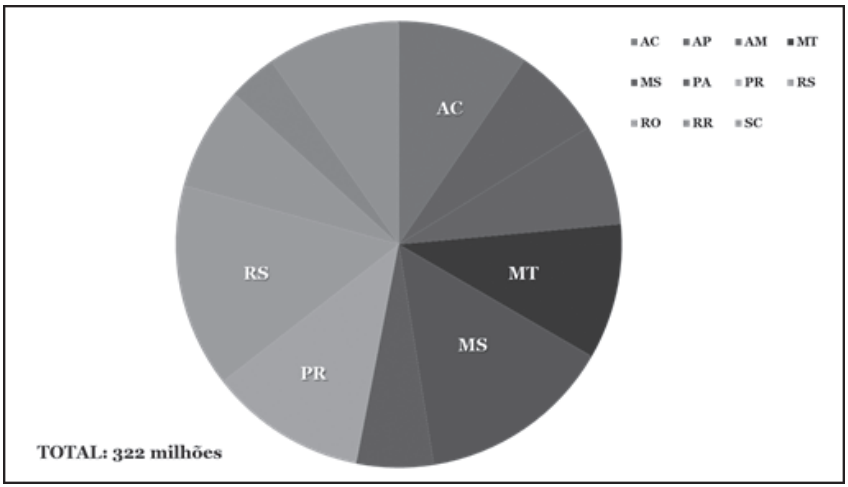


Figura 1: Investimentos da ENAFRON entre 2009 e 2013, por estados.

Fonte: Tabela de execução geral de investimentos na fronteira; Ministério da Justiça; Secretária Nacional de Segurança Pública; Departamento de Políticas, Programas e Projetos.

A FRONTEIRA E A SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

A sociedade gaúcha, toda a sociedade brasileira e grande parte da sociedade mundial demanda segurança pública, se sente vulnerável e abraça a questão da segurança pública como uma solução. A aceitação da instalação de câmeras de vigilância é um exemplo, assim como as grades e a polícia privada, todas vistas como necessidade. Nessa sequência, a criminalização de alguns espaços, e sua representação como áreas que têm que ser interrompidas, blindadas, esterilizadas,

castradas, cauterizadas, como ocorre com certas periferias urbanas e nacionais, isto é, fronteiras, também é naturalizada.

No entanto, no RS, a fronteira não tem sido vista exatamente como um lugar ameaçador, e nós estamos aprendendo a ver a fronteira como uma ameaça. Ainda que lembremos os momentos em que a fronteira se "fechou" e foi representada como uma região problemática a ser controlada, como nos discursos da segurança nacional no auge da ditadura militar, já há uns 30 anos que a ideia forte é a integração fronteiriça, e existem muitas realizações na direção de valorizar a fronteira e suas possibilidades.

No caso do RS, há a valorização da fronteira como um recurso cultural, e menos como um recurso econômico, haja vista a valorização da fronteira com o Uruguai e menos da fronteira com a Argentina. Em termos de dinâmica da sociedade e da economia, a fronteira com a Argentina apresenta números mais relevantes, mas o nosso imaginário de fronteira é ligado à fronteira muito permeável com o Uruguai, acionando representações como fronteira seca, irmandade, aventura etc. (GOVERNO, 2013).

Essa complexidade, por um lado, dá um maior instrumental para entender o que é uma fronteira "vivida", e por outro lado dilui um pouco as políticas de segurança. Menos em termos ideológicos, em termos do imaginário, em termos da representação social, mais em termos de materializações, de ações, o que nós temos na fronteira gaúcha é o investimento na digitalização das comunicações, a construção dos gabinetes de gestão integrada de fronteira nos diferentes municípios fronteiriços, e uma visibilização seletiva de alguns crimes.

Dentro do quadro gaúcho, o crime que se destaca é o abigeato, é uma particularidade do RS. No MS, em SC, no PR também há notícia desse crime, mas no Rio Grande do Sul ele é visto como um problema. Segundo Marlene Spaniol, a questão central é o impacto numérico desse delito, uma vez que a segurança pública trava uma permanente negociação com as estatísticas: no caso de o RS atacar o abigeato seria relevante em termos da diminuição das estatísticas de furto, principalmente.

Outras situações violentas relevantes em termos quantitativos na região fronteiriça ligam-se à violência contra a mulher. Disseminada em toda a sociedade, na fronteira ela perde o valor discursivo, perde relevância, pelo menos por duas razões: na fronteira, o importante é o território e não as pessoas; em segundo lugar, a violência contra a mulher é colocada como, de certa forma, uma tradição, afinal, o gaúcho é homem, macho honrado, e a mulher é coadjuvante nessa cena.

No Rio Grande do Sul, são 22 municípios contratados para receber recursos, de um total de 178 municípios fronteiriços. Dentre os 22, os municípios que receberam valores mais elevados da Enafron são, em primeiro lugar, Santana do Livramento, seguido de Rio Grande, Bagé, Uruguaiana e São Borja. Isso se justifica pela concen-

tração demográfica. A seguir, vemos os municípios que constituem cidades gêmeas, como Jaguarão. Depois temos Santa Rosa; São Luiz Gonzaga e Três Passos, cuja principal justificativa para receber recursos reside no fato de serem áreas próximas ao Paraguai, de trânsito do norte do estado em direção à Região Metropolitana ou ao centro do Brasil, por onde entram drogas, armas e munição (Figura 2). Outros municípios, como Porto Alegre, recebem recursos, seja a realização de licitações anteriores, seja para o equipamento de centrais de inteligência, cursos de formação etc. Em termos de população fronteiriça brasileira, é o maior contingente a ser atingido.

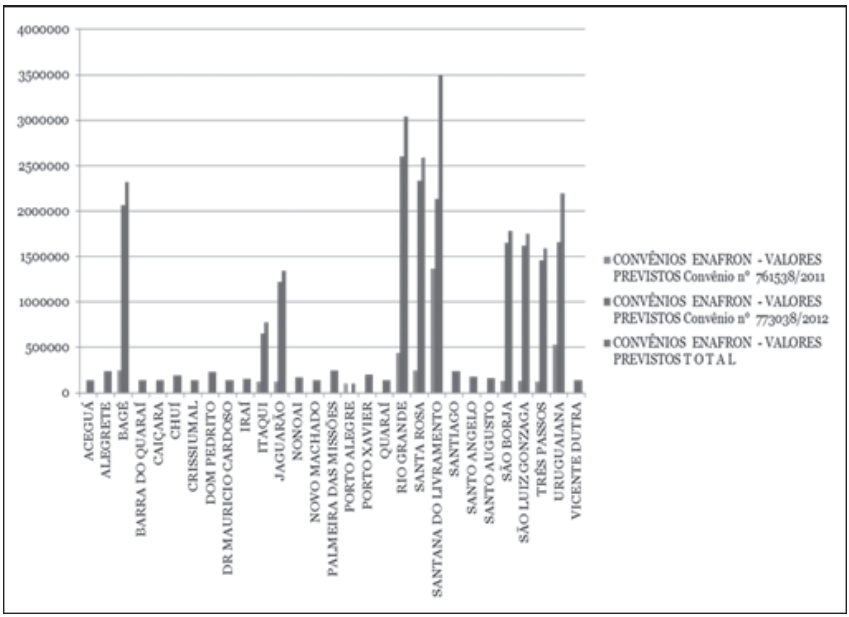


Figura 2: Investimentos da ENAFRON no RS, entre 2009 e 2013, por municípios.

Fonte: Tabela de execução geral de investimentos na fronteira; Ministério da Justiça; Secretária Nacional de Segurança Pública; Departamento de Políticas, Programas e Projetos.

Examinando o mapa da implantação dos municípios que receberam os recursos da Enafron, encontraremos as cidades gêmeas e os municípios que estão junto a rodovias que os ligam a Porto Alegre e a Rio Grande. Esse investimento tem a ver com os trânsitos, e a fronteira é extremamente relevante para os trânsitos gaúchos, mais de 60% das mercadorias que passam pelo estado estão em trânsitos internacionais (SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL, 2006). São exportações do RS através do porto de Rio Grande, por exemplo

de soja, de produtos como frango, carne bovina em direção aos portos do Brasil, e são importações, por exemplo, da indústria automobilística, que é integrada no Mercosul, que exporta e importa autopeças através de São Borja, sendo um trânsito muito volumoso, nos dois sentidos, que se faz então através da fronteira, que tem uma tremenda relevância em termos de escoamento e de fluência para o RS (Figura 3). Além disso, a relevância da fronteira gaúcha liga-se ao fato de concentrar 30% da população e 60% do território do RS (considerando a faixa de fronteira de 150 km perpendiculares ao limite internacional).

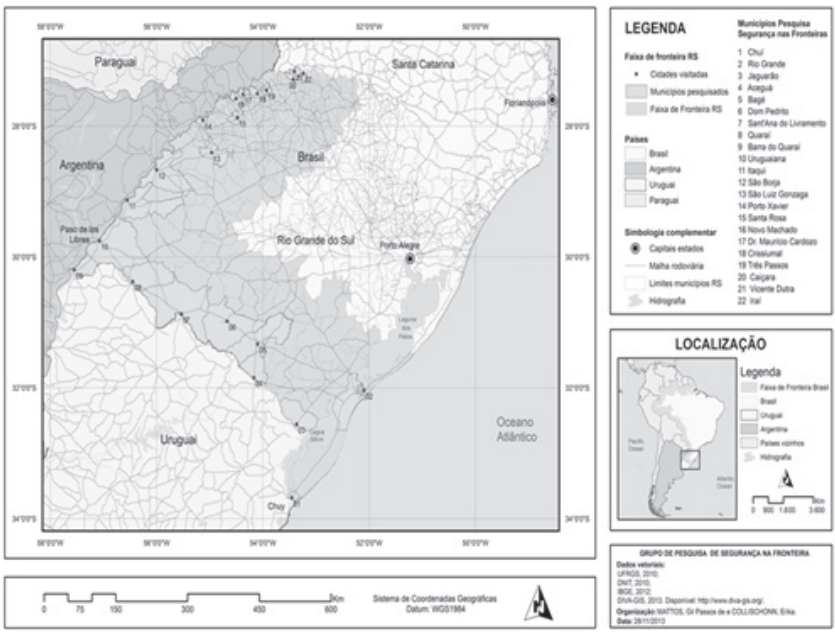


Figura 3: Mapa dos municípios que receberam recursos da Enafron.

Fonte: Elaboração de Dorfman et al. 2013.

OBSERVAÇÕES SOBRE A CRIMINALIDADE NA FRONTEIRA GAÚCHA

O que foi visto em campo? A criminalidade não é muito visível na fronteira gaúcha. De modo geral, a sociedade de fronteira não parece estar muito impactada com os trânsitos, tendo-os *acomodado*, para abusar de uma expressão "êmica".

De modo geral, temos índices de homicídio relativamente baixos; além disso, existe um índice relevante de violência contra a mulher e contra menores; existe consumo de drogas disseminado, especialmente maconha, crack e cocaína. Como crimes transfronteiriços, encontramos índices de furto de carros ou motos elevados, tendo a ver com tráfico de munições e armas. A cidade se impacta, e as polícias civil e militar têm que dar conta desses roubos associados aos crimes transfronteiriços. Por exemplo, motos são utilizadas como moeda de troca por armas e munições na fronteira com a Argentina; quadrilhas de carros atuavam na fronteira com o Uruguai, usando a fronteira como rota de fuga e empecilho à repressão. Então essa quadrilha funcionava na escala urbana às vezes em uma escala mais ampliada, mas utilizando o diferencial fronteiriço *stricto sensu*.

Existe uma discussão complexa ligada ao caráter fronteiriço do abigeato. Não se estaria usando o argumento da defesa das fronteiras nacionais para transformar uma questão de propriedade privada em uma questão de segurança nacional? Por outro lado, evidentemente há um interesse dos órgãos de segurança pública em reprimir o delito e diminuir as taxas de criminalidade, combatendo o abigeato, não apenas na defesa da propriedade, como também da saúde pública.

Sendo uma preocupação tanto da sociedade, mobilizada pela força da tradição campeira, quanto dos órgãos de segurança pública, o abigeato é uma questão generalizada. Tal prioridade se traduz em um decreto estadual que, entre outras medidas, estabelece um Comitê de Gestão da Transversalidade das Ações de Combate aos Crimes de Abigeato e Abate Irregular de Animais. A proposta visa, a partir da divisão das regiões espaciais por Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs), instituir unidades descentralizadas para ações de controle, execução e monitoramento corretivo do abigeato.

Além da Secretaria de Segurança Pública, o Comitê é composto pelas Secretarias da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Agronegócio, do Meio Ambiente e da Saúde. Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho foram criados e promovem formação, além de trabalharem para a unificação do banco de dados único das apreensões.

De modo geral, recuperando a ideia de que toda a segurança é bem-vinda, a Enafron é muito bem recebida, porque existem de fato carências de efetivo, de equipamentos, de instalações etc. na fronteira. Muitos lugares são pequenos, municípios de três ou quatro mil habitantes, contando com um ou dois policiais militares para demandas 24h ao dia. No RS não existe um destacamento específico de fronteira,

o que há são batalhões de fronteiras, e uma regionalização com áreas de fronteira na Brigada Militar, na Polícia Civil, no Instituto Geral de Perícias e, futuramente, nos Bombeiros. Os limites dessa regionalização pelos diferentes órgãos de segurança não coincidem e existe uma proposta de unificação das mesmas em Áreas Integradas de Segurança Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira questão que se descortina está ligada à implementação da ordem pública e da legalidade na fronteira. O desconhecimento dos direitos limita seu uso. Isso é agravado na fronteira, onde as redes locais de poder são muito hierarquizadas, e não adianta muito conhecer os direitos se o Estado não estiver próximo para coibir a violência. Assim, um efetivo policial baixo se traduz como um Estado não muito próximo. Isso se soma a uma série de justificativas locais, culturais até, que minimizam o conteúdo criminal e violento de certas práticas: o abigeato e o abate ilegal não são vistos como problema relevante em alguns lugares, e o mesmo vale para o contrabando.

Em outros âmbitos, a violência contra a mulher ou contra as crianças, o trabalho infantil, a escassez de direitos trabalhistas são problemas minimizados por uma aceitação social, política e cultural. Existem manobras, possibilidades discursivas que legitimam as ações ilícitas. Então também existe essa questão de como o policial é muito próximo da comunidade, ele está inserido nessas redes locais, ele tem dificuldade de desafiar as estruturas de poder, na prática muitas vezes ele pode estar muito próximo dessas estruturas de poder também, então muitas coisas são invisibilizadas por causa dessa proximidade. As tradições essas levam a relações de trabalho pouco regidas por leis e busca de compensações então são de teor violento.

Uma conclusão a respeito da segurança na fronteira é que a porosidade da fronteira em si não é um problema. A afirmativa de que a fronteira é dada à ilegalidade por ser muito aberta não se sustenta. A questão é mais bem colocada se avaliarmos o que se ganha e o que que se perde com as práticas ilícitas. Não são as pontes que facilitam o ilícito, elas facilitam o controle também, nas cabeceiras da ponte. Não é a ausência de pontes que facilitam o ilícito, as dificuldades no controle pela polícia, são também dificuldades na execução da passagem de mercadorias ilegais. Não é o fato de ser fronteira seca, porque, de novo, as facilidades de trânsito são também facilidades de controle. É a geografia social, e não a geografia física, que faz a diferença na construção da legalidade na fronteira. Podemos dizer que não é a história, mas sua atualização legitimando práticas, não é a geografia, mas o uso do território pelos agentes mais poderosos, o que explica o ilícito ou a legalidade.

Como segunda consideração, cabe sublinhar que a análise do PEF e da Enafron não pode ser feita apenas a partir da leitura do decreto, é necessário um esforço quase etnográfico para compreender seu significado. É impossível conhecer essas histórias de longe, e de pouco vale estudar políticas sem entender sua materialidade e pessoalidade. Nem a "letra fria da lei", nem a exatidão ao nível da vírgula dos balanços de investimento permitem contextualizar a implementação de políticas, a prioridade dada a esse ou a outro tema, a um ou outro ponto do território. Essa interpretação de leis e decretos tem um limite que só consegue ser superado com a proximidade.

Podemos mesmo dizer que a investigação policial e a investigação acadêmica da segurança se assemelham ao ganharem com a proximidade. Ainda em termos metodológicos, o acompanhamento e a análise geográfica da Enafron é muito relevante, porque tal política é explicitamente escalar, prevê níveis de implantação nacional, em arcos, estaduais, regionais, municipais, locais, numa capilaridade interessantíssima. Assim, os gabinetes de gestão integrada representam uma iniciativa muito relevante, como instrumento para a organização das forças de segurança, e também porque explicitam a necessidade de diálogo. Sabemos, tanto a partir da teoria das redes quanto da experiência, que a rede em si não existe sem os agentes que a ativam. Os GGI são a rede em si, e sua efetividade depende do que os agentes trocarem, de como construírem a integração na prática. Mas igualmente é relevante que, como política, os repasses financeiros estejam condicionados à existência de uma estrutura de diálogo.

Por fim não é possível construir um discurso elogioso sem lembrar os vários outros efeitos de uma política que se volta para a fronteira tomando-a como problema. Essa securitização tem que ser debatida também em seus efeitos colaterais, tais como a representação da fronteira como lugar do crime, da migração internacional como ameaça, do contato como nocivo. São questões relevantes, porque o território e o controle dos corpos estão sendo construídos de uma forma que amplia a violência, quando seu intuito seria controlá-la.

PARTE V

ESPECIFICIDADES CULTURAIS DA FRONTEIRA

CAPÍTULO 12

CALENDÁRIO DE INTEGRAÇÃO CULTURAL BRASIL-URUGUAI: UMA EXPERIÊNCIA

RICARDO ALMEIDA

INTRODUÇÃO

A fronteira entre o Brasil e o Uruguai é o território fronteiriço que possui a maior densidade populacional entre as fronteiras da América do Sul e que, pela sua singularidade e complexidade, precisa ser mais bem compreendido. Trata-se de um território que apresenta uma grande diversidade cultural, mas que, no entanto, é mais conhecido por ser um destino do turismo de compras e por preservar a cultura "gauchesca".

Recentes mobilizações na área da cultura, somadas ao lançamento do Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguai de 2014, revelaram a sua diversidade cultural e a existência de um rico processo caracterizado por ações de convivência, de cooperação e de intercâmbio artístico e cultural entre os povos. Este texto faz um relato dos acontecimentos que antecederam o lançamento do calendário cultural, se utiliza de vários conceitos já assimilados, destaca as resoluções do 3º Seminário da Integração Cultural Brasil-Uruguai e aponta os principais desafios desse processo de integração cultural.

AS CONTRADIÇÕES DA FRONTEIRA

As fronteiras são territórios que possibilitam trocas, intercâmbios e influências culturais recíprocas. Do ponto de vista político, elas servem para a defesa da soberania e para o controle do território, no entanto, contraditoriamente, levam a uma convivência entre duas ou mais culturas diferentes. Toda a diversidade cultural que povoa a cidade e o campo da faixa de fronteira Brasil-Uruguai não será reconhecida por um olhar "de fora", pois é preciso mergulhar mais fundo para identificar todos os saberes simbólicos (mitos) e os fatos históricos (processos) que a constituíram.

Pode-se dizer que, *grosso modo*, a cultura "regional-nacionalista" ainda exerce um papel político de demarcar o território "com os castelhanos" e/ou "con los brasileños", mas que também essa visão vem perdendo a sua função original, pois a região está cada vez mais urbanizada e globalizada, se comparada ao contexto que vivia décadas atrás. Hoje, as novas gerações dialogam naturalmente entre si e também com o mundo interconectado. Assim, as simbologias criadas por necessidades políticas de décadas anteriores, aos poucos, vão sendo substituídas por novas representações de uma nova realidade.

É preciso lembrar que, até os anos 1970, essa região possuía grandes frigoríficos ingleses e norte-americanos, que serviam para a exportação de carnes e de seus derivados, para abastecer os Estados Unidos e a Europa, durante e após as Grandes Guerras. E que, portanto, a internacionalização da economia já existia bem antes desse período que estamos analisando.

Posteriormente, durante os anos de 1960, 1970 e início dos 1980, a região foi considerada pelos governos militares como área de segurança nacional, e, portanto, era tratada como uma "área de conflito" e também serviu como rota de fuga para exilados políticos. Nessa época houve poucos investimentos nas cidades de fronteira e, graças a esse "esquecimento", elas conseguiram manter boa parte do seu patrimônio arquitetônico, salvo raras exceções. Mas, a partir dos anos 1980, com o advento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e com a chegada dos *free shops* do lado uruguaio, o território tornou-se totalmente inserido na chamada "Era da globalização".

Esse processo uruguaio acabou mudando a economia e a paisagem urbana da fronteira e protagonizou uma progressiva destruição da memória arquitetônica das cidades uruguaias. Empresários estrangeiros e locais abriram suas lojas, anunciaram perfumes estrangeiros e bebidas importadas em suas fachadas, e ganharam isenção de alguns impostos nacionais. Por outro lado, os produtores rurais seguiram plantando e criando gado em menor quantidade do que antes e estão paulatinamente investindo em novas matrizes produtivas, como a plantação de uvas para a produção de vinhos e também o cultivo de oliveiras.

Nesse contexto, o culto à tradição "gauchesca" foi se misturando com o "folclore" uruguaio e, ao mesmo tempo, foram surgindo festivais binacionais de música popular e erudita, de cinema, de teatro, de candombe, de jazz, as feiras binacionais do livro etc. Todos esses eventos se misturaram no tempo (nos tempos) e revelaram a multiculturalidade da região, que é a principal característica desta fronteira.

Atualmente, nesse território convivem mais de um milhão de habitantes, sendo que quase 90% das pessoas moram nas áreas urbanas[1]. A grande maioria possui uma bicicleta, uma motocicleta ou um automóvel, alguns pilotam camionetes equipadas com modernos sistemas informatizados para administrar os homens e as máquinas que trabalham no campo. Quase todos utilizam um celular para se comunicar e em suas casas possuem um ou mais aparelhos de TV com antenas parabólicas compradas nos *free shops*. Muitas escolas estão equipadas com modernos computadores e os estudantes navegam diariamente na internet.

Nesse território sempre existiram ações e eventos de integração cultural entre o Brasil e o Uruguai. Mas foi a partir de 2009, e após a assinatura do decreto que declarou Santana do Livramento "Cidade símbolo da integração brasileira com os países-membros do Mercosul", pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e da aprovação do projeto de Pontos de Cultura pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) – para os países do bloco – que um grupo de militantes culturais fronteiriços iniciou um processo de intensas mobilizações envolvendo ministérios, prefeitos, intendentes, alcaides, agentes e as organizações culturais dos dois países. Nesse momento, o Ministério de Cultura do Brasil (MinC), dentro de uma nítida política de municipalização, também realizava audiências públicas e conferências para debater e construir o Sistema Nacional de Cultura, que tem como eixos a formação de Conselhos, Planos e de Fundos Municipais e Estaduais de Cultura, o que acabou colaborando para alavancar o movimento.

DADOS E INFORMAÇÕES COMPARATIVAS

O Brasil é uma República Federativa e possui 26 estados, 1 Distrito Federal e 5.556 municípios, enquanto o Uruguai é um Estado Unitário, com 19 departamentos e 120 alcaldías. O Brasil possui 193 milhões de habitantes e o Uruguai apenas 3,25 milhões (IBGE, 2010; INE-UY, 2011).

No lado brasileiro da fronteira vivem 468.821 pessoas, sendo que 414.033 (88,3%) moram nas cidades e 54.788 (11,7%) na área rural. No lado uruguaio vivem 329.657 pessoas, sendo que 308.449 (93,6%) moram nas cidades e apenas 21.208 (6,4%) na área rural. Se ampliarmos o universo de cidades fronteiriças, incluindo, por exemplo,

[1] Cf. dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo Demográfico 2010 e pelo Instituto Nacional de Estadística – *Uruguay* (INE-UY) no Censo do ano 2011. Ver: IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 17 jul. 2013; INE. *Censos 2011*. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>. Acesso em: 17 jul. 2013.

Pelotas (no Brasil) e Tacuarembó (no Uruguai), a população ultrapassa a cifra de um milhão e duzentas mil de pessoas (IBGE, 2010; INE-UY, 2011).

Também importante considerar que do lado uruguaio estão localizados alguns "departamentos" que ocupam um lugar de destaque no universo cultural e político daquele país, enquanto do lado brasileiro os municípios fronteiriços ainda lutam por um reconhecimento maior.

O MOVIMENTO "FRONTERAS CULTURALES"

O movimento "Fronteras Culturales" teve pouca duração, mas foi fundamental para a definição e assimilação de conceitos, de um propósito claro e de alguns princípios que serviram para orientar o processo de integração cultural. O alinhamento das políticas entre a União, os Estados e os municípios, a autonomia das organizações e a liberdade de participação foram algumas de suas conquistas. Além disso, os militantes desse movimento cultural colaboraram para a elaboração dos editais de Pontos de Cultura de fronteira, capacitação de agentes locais e para a inserção das singularidades da fronteira nos acordos assinados entre os dois países. Documentos importantes tiveram a participação direta desses militantes e todos foram elaborados através do diálogo, garantindo o foco nos projetos, em vez dos cargos e das funções.

Esse movimento também foi importante para garantir a comunicação e a sinergia entre todos os agentes culturais envolvidos. A lista de e-mails do grupo (fronteras-culturales@yahoogrupos.com.br) serviu para a troca de opiniões e também para o alinhamento permanente dos conceitos e dos processos. Isso permitiu que as comissões binacionais fossem se formando na faixa de fronteira e se constituísse num movimento regional. A sua estrutura organizacional em rede considerou a necessidade de reconhecer a autonomia e a singularidade de cada evento e da cultura de cada localidade. Isso foi fundamental para identificar e garantir a convergência possível e necessária em torno de um propósito maior.

A ORIGEM DO MOVIMENTO

No dia 12 de julho de 2010, um grupo de militantes culturais juntamente com o Ministério da Cultura do Brasil (MinC), se reuniu em Santana do Livramento com os representantes das prefeituras de fronteira e com os movimentos culturais da região para compartilhar experiências e organizar ações conjuntas. A primeira delas foi a elaboração da Carta da Fronteira, que foi entregue no dia 30 de julho do

mesmo ano aos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e José Pepe Mujica, também na fronteira Livramento-Rivera[2].

Dentre os aspectos territoriais e culturais, a carta reconhece que *a histórica convivência entre ambos os povos da fronteira Brasil-Uruguai produziu um patrimônio cultural com identidade própria* e que *a fronteira constitui um corredor cultural no território do Bioma Pampa, com suas singularidades e diversidade ambiental e cultural*. O documento ainda afirma que

> [...] a dimensão cultural é um dos eixos integradores para o desenvolvimento sustentável, pois visa a promoção da autoestima e do sentimento de pertencimento, o reconhecimento e valorização do patrimônio histórico e cultural das comunidades fronteiriças e que é importante e urgente fortalecer as ações culturais das comunidades da fronteira, bem como ampliar e democratizar o acesso aos serviços e bens materiais e imateriais, às políticas e ações culturais, e fortalecer a economia da cultura, as capacidades e os saberes locais (RIBEIRO, 2010, p. 01).

Além dessas considerações iniciais, o documento relaciona os objetivos a serem alcançados pelo movimento a curto, médio e longo prazo. São eles: 1) constituir uma comissão binacional integrada pelos agentes públicos e representantes das organizações sociais e culturais da fronteira; 2) delegar a essa comissão a missão de articular as ações e gerar a criação de espaços públicos de discussão para a formulação de políticas culturais para a zona de fronteira; 3) propor aos governos brasileiro e uruguaio o reconhecimento dessa comissão como o fórum de interlocução legítimo das tomadas de decisão das políticas culturais para a fronteira; 4) propor aos governos federal brasileiro e nacional uruguaio, e comprometer os ministérios e órgãos culturais competentes, com os propósitos listados no documento, mediante a assinatura de um acordo ou protocolo de cooperação cultural; 5) implementar escolas binacionais de arte que priorizem a inclusão social e cultural; 6) criar um fórum permanente como indicador de diretrizes de políticas públicas de cultura a serem adotadas pelo Brasil e pelo Uruguai em relação às cidades de fronteira; 7) atuar para a flexibilização de trâmites burocráticos como facilitadores de intercâmbio cultural, bem como a integração de um modo geral, a exemplo de iniciativas na área de saúde; 8) priorizar a liberação de recursos para projetos cuja finalidade

---

[2] Para ter acesso à "Carta da Fronteira", ver: RIBEIRO, Maria de Fátima Bento. *Carta da Fronteira*. Fronteira Livramento-Rivera. Blog da Fátima. 31 de agosto de 2010. Disponível em: <http://brfatima.blogspot.com.br/p/carta-da-fronteira.html>. Acesso em: 17 jul. 2014.

seja a valorização da cultura regional fronteiriça e do Bioma Pampa, a valorização do patrimônio material e imaterial através de políticas de reconhecimento e ações de restauro, conservação e registro; 9) viabilizar programas que garantam suporte e recursos para elaboração de projetos culturais voltados ao cotidiano dos povos fronteiriços, com ênfase no desenvolvimento e valorização turística, especialmente nos seguintes aspectos: criação de comissões de fronteira para garantir a desburocratização a fim de permitir o fortalecimento e intercâmbio da diversidade cultural; 10) oportunizar o desenvolvimento cultural pelo estabelecimento de acordos binacionais para o fomento à formação artístico cultural através do intercâmbio de políticas públicas já adotadas pelos dois países a exemplo dos Pontos de Cultura, usinas e Fábricas Culturais, escolas binacionais de arte, feiras do livro binacionais, escolas binacionais de ensino elementar e médio; 11) criar mecanismos que visem à distribuição equitativa dos benefícios e programas culturais com atenção especial para as cidades de baixa densidade populacional.

Percebe-se que já estavam se consolidando as condições necessárias para que, dali em diante, se iniciasse uma interlocução madura, republicana e federativa entre as representações da fronteira e governos dos dois países.

AS PRINCIPAIS REFLEXÕES E A ORGANIZAÇÃO DO MOVIMENTO

Um mês depois da entrega da Carta da Fronteira, foi realizada a I Conferência de Cultura de Fronteira e o I Seminário de Integração Cultural Brasil-Uruguai, nos dias 29 e 30 de agosto de 2010, em Jaguarão-Río Branco, com a intenção de ampliar a representação de autoridades municipais, estadual e nacionais, das universidades regionais (Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e Universidad de la República (Udelar), além de envolver a sociedade civil organizada para uma reflexão acerca do propósito político-cultural do movimento, mas também para iniciar um planejamento do processo de integração cultural. O papel da cultura, como meio de transformar a realidade já estava assimilado, no entanto, o movimento se propôs a olhar para as comunidades. Nessa conferência, foi organizado um movimento autodenominado "Fronteras Culturales" e deliberada a criação de comissões binacionais em todas as localidades, além da formação de uma coordenação geral unificada para o movimento.

O evento reconheceu a "Carta da Fronteira" como desencadeadora do processo de organização e discussão nas comunidades fronteiriças e sugeriu o fortalecimento das Comissões Binacionais de Fronteira já existentes e a integração de novas cidades no processo. Deliberou também que estas seriam integradas por representantes

governamentais e não governamentais (agentes culturais e sociais) e teriam o objetivo de desenvolver os projetos regionais, dar visibilidade ao processo iniciado na zona de fronteira, assim como garantir a mais ampla e democrática discussão.

Do ponto de vista organizacional, essa reunião decidiu pela criação de uma Comissão Única de Fronteira (como antessala de um Consórcio Binacional) integrada por dois representantes de cada Comissão Binacional (um representante não governamental e um representante governamental) e também com a participação do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai e do Ministério de Cultura do Brasil, com o objetivo de acompanhar os processos e participar da elaboração dos compromissos gestados nas comunidades de fronteira e no alinhamento das políticas culturais dos dois países.

Na sua primeira etapa, o movimento teve entre os seus principais objetivos o encaminhamento dos projetos e resoluções do I Seminário e a divulgação da Carta de Fronteira, com destaque para a elaboração de um Protocolo de Cooperação Cultural entre o Brasil e o Uruguai. Outras deliberações foram: a criação de uma Cartografia da Cultura, a promoção e articulação dos convênios já existentes, assim como a criação de novos convênios entre a Unipampa (Brasil) e a Udelar (Uruguai), no sentido de fortalecer o intercâmbio entre pesquisadores, docentes e estudantes, a identificação das atividades e produções culturais e artísticas que simbolizassem a convivência entre os povos de fronteira, a realização de atividades artísticas e culturais a curto prazo, a potencialização dos recursos e programas culturais já existentes, a busca de novos recursos e programas, a melhoria da relação dos municípios com os governos dos seus países, objetivando um pensamento além fronteiras, sem perder a noção regional, e o fortalecimento das comissões binacionais locais.

É importante ressaltar que desde o início persistiu a ideia da criação de uma cartografia cultural da fronteira Brasil-Uruguai e do Bioma Pampa e que as universidades regionais Unipampa, FURG, UFPel, Udelar e o IFSul-Pelotas chegaram a se reunir para analisar a complexidade da proposta e a sua viabilidade, mas que a ideia não prosperou por falta de patrocinadores.

Neste processo inicial participaram as seguintes organizações municipais e nacionais:

- Do Brasil: Ministério da Cultura do Brasil, Prefeitura de Barra de Quaraí, Prefeitura de Santana do Livramento, Unipampa – Livramento, Núcleo de Estudos Fronteiriços – UFPel, Prefeitura de Dom Pedrito, Prefeitura de Bagé, Unipampa – Bagé, Prefeitura de Aceguá, Prefeitura de Jaguarão, Unipampa – Jaguarão, Prefeitura de Santa Vitória do Palmar, Biblioteca Pública Municipal de Pelotas, Instituto Mário Alves – Pelotas, IFSul – Pelotas, Coord. Núcleo Artístico Cultural (NAC/FURG – Rio Grande), Prefeitura de Uruguaiana.

- Do Uruguai: Ministério de Educação e Cultura do Uruguai, Universidade da República – Udelar, Intendência de Artigas, Intendência de Rivera, Intendência de Cerro Largo, Intendência de Rocha, Alcaldía de Acegua, Alcaldía de Bella Unión, Alcaldía de Río Branco, Alcaldía do Chuy.

Logo em seguida, no dia 16 de outubro de 2010, a "Comissão Binacional Uruguai-Brasil"[3] reuniu-se na histórica localidade de Posta del Chuy, no Departamento de Cerro Largo, no Uruguai. Estiveram presentes os representantes do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai, do Ministério de Cultura do Brasil, dos departamentos, municípios de Cerro Largo, Rivera, Artigas, Rocha, Jaguarão, Bagé, Santana do Livramento e Aceguá, da Udelar, da UNIPAMPA e da FURG, de organizações culturais e sociais e da Comissão de Cultura da Junta Departamental de Cerro Largo. Além de reconhecer os avanços obtidos pelo movimento "Fronteras Culturales", os representantes municipais deliberaram a criação de grupos de trabalhos temáticos, promoção de oficinas de fronteira, promoção e capacitação em cooperativismo e em trabalho em redes sociais, formação de agentes multiplicadores e, mais uma vez, a elaboração do Protocolo de Cooperação Cultural Brasil-Uruguai.

O PROPÓSITO E OS PRINCIPAIS CONCEITOS ASSIMILADOS

Naquele momento, já era possível perceber claramente que o propósito do movimento estava definido e assimilado por todos: era a integração cultural entre o Brasil e o Uruguai, a partir de ações na fronteira. Igualmente, os conceitos e critérios de participação estavam claros. Dentre os quais eu destaco quatro deles: 1) a cultura não pode ser entendida apenas como arte, pois ela também está nas linguagens, nas paisagens, no modo de fazer e nas manifestações das comunidades, etc.; 2) é preciso reconhecer o valor simbólico das ações que representam a convivência cultural entre brasileiros e uruguaios; 3) os eventos reconhecidos devem gerar trabalho e renda na região; 4) é fundamental a criação de comissões binacionais em toda a faixa de fronteira.

Com base neste acúmulo de reflexões, no dia 6 de novembro de 2010, o Ministro da Cultura do Brasil, Juca Ferreira, e o Ministro de Educação e Cultura do Uruguai, Ricardo Ehrlich, reuniram-se em Montevidéu e, através do documento denominado Declaração de Montevidéu, se comprometeram a assinar um Protocolo de Cooperação Cultural *que abordasse uma visão compartilhada de cultura, reconhecendo as identidades locais, valorizando a diversidade cultural e as manifestações da cultura popular.*

[3] A ata deste encontro faz referência a uma "Comissão Binacional Uruguai-Brasil" e reconhece os avanços obtidos pelo movimento "Fronteras Culturales".

O PROTOCOLO DE INTENÇÕES CULTURAIS

No dia 30 de maio de 2011, a presidenta Dilma Rousseff, do Brasil, e o presidente José Pepe Mujica, do Uruguai, assinaram o *Protocolo de Intenções entre o Ministério da Cultura da República Federativa do Brasil e o Ministério de Educação e Cultura da República Oriental do Uruguai para o Desenvolvimento de Ações Conjuntas na Área da Cultura*, com o propósito de

> [...] compartilhar as experiências em matéria de políticas públicas culturais, desenvolvidas em ambos os países, assim como o intercâmbio e a divulgação mútua dessas manifestações, com especial ênfase na promoção e divulgação das mesmas nas regiões de fronteira e do Bioma Pampa (MRE, 2011, p.01).

O documento reconhece a importância do protagonismo dos agentes públicos e representantes das organizações sociais e culturais que atuam na fronteira, assim como de todo o processo de mobilização realizado até aquela data.

O Protocolo assinado parte do princípio de que ambos os países são signatários da Convenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, e para a Proteção do Patrimônio mundial, Cultural e Natural, de 1972.

O novo pacto está em consonância com as propostas advindas da Declaração Conjunta Presidencial de 10 de março de 2009 e amparado no Acordo Cultural entre os Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, firmado em Montevidéu, em 28 de dezembro de 1956; e está de acordo com a agenda conceitual do Mercosul Cultural e com as propostas destacadas na VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai de 2010.

As demandas apresentadas na "Carta da Fronteira", firmada pelos prefeitos, intendentes, alcaides e atores sociais dos municípios da fronteira do Brasil e Uruguai, bem como os resultados da Conferência de Cultura de Fronteira Brasil-Uruguai, realizada nas cidades Jaguarão/Brasil e Río Branco/Uruguai também foram reconhecidas por esse documento. O Protocolo aponta a necessidade de desenvolver ações de cooperação, intercâmbio e divulgação mútua de experiências e manifestações culturais; promover a cooperação e o intercâmbio sobre políticas públicas, planos nacionais e programas culturais; cooperar na promoção de ações voltadas para o fortalecimento das atividades culturais em ambos os países, levando em conta a sua diversidade cultural, étnica e linguística, assim como ações de promoção e proteção de patrimônio cultural material e imaterial, de preservação da memória e promoção da cidadania e do desenvolvimento humano sustentável, de comum

acordo e dentro dos limites de suas competências e possibilidades. Identificação de mecanismos que visem a facilitar a circulação de bens e serviços culturais entre os dois países, em articulação com as autoridades diplomáticas, aduaneiras e fazendárias. Fortalecimento institucional e de políticas públicas culturais, como a criação de indicadores estatísticos em todas as áreas de cultura, envolvendo sempre que possível as instituições acadêmicas e universitárias de ambos os países. Fomento ao intercâmbio de políticas já adotadas por ambos os países, como Pontos de Cultura, promover e fomentar ações de qualificação profissional e a geração de trabalho, emprego e renda no mercado cultural para pequenos e médios empreendimentos. Qualificação dos ambientes das cidades e territórios de identidade cultural, bem como a revitalização do patrimônio histórico e artístico, visando a ampliação da oferta de equipamentos e dos meios de acesso à produção, à memória e à expressão cultural das populações. Desenvolvimento de ações conjuntas de reconhecimento, promoção, intercâmbio e difusão das culturas afrodescendentes de ambos os países.

Os dois países também acordaram continuar com as reuniões bilaterais através da criação de grupos de trabalho com a intenção de sistematizar a complexa e ampla agenda dos diferentes processos existentes na fronteira. Combinaram a prestação de serviços de saúde e do projeto de saneamento integrado na fronteira Aceguá (Brasil) e Acegua (Uruguai), e reconheceram o esforço e a prioridade do Conselho de Educação Técnica Profissional, Universidade do Trabalho do Uruguai, e do Instituto Federal Sul Rio-Grandense (IFSul) na oferta e implementação de cursos binacionais nas disciplinas de informática e meio ambiente nas cidades de Rivera e Santana do Livramento.

A partir dessa assinatura, a faixa de fronteira Brasil-Uruguai passou a ser reconhecida como *um corredor cultural com identidade e diversidade próprias*, e os dois governos se comprometeram a promover *ações conjuntas de identificação, documentação, pesquisa, proteção, conservação, promoção e difusão do patrimônio cultural material e imaterial que serão consideradas saberes referenciais*. Além disso, o documento reconhece a importância da interlocução dos governos federal, do Brasil, e nacional, do Uruguai, *com a Comissão Binacional, constituída na Carta da Fronteira e integrada pelos agentes públicos e representantes das organizações sociais e culturais da fronteira*. Afirma ainda que os governos *se comprometem a compor um Plano de Trabalho a ser definido entre as Partes, de comum acordo, a partir das prioridades estabelecidas pelas respectivas áreas técnicas*.

É possível perceber no documento uma nítida visão conceitual que não desvincula a teoria da prática junto com as comunidades dessa fronteira, uma vez que é dito claramente que *os ministérios indicarão os seus representantes para realizarem a interlocução com a Comissão Binacional de Fronteira* e que, portanto, ela passa a ser vista como sujeito e não mais como objeto das políticas dos dois governos.

PARA UMA NOVA CONJUNTURA, UMA NOVA TÁTICA

A partir do dia 1º de janeiro de 2011, o Ministério de Cultura do Brasil mudou quase toda a sua equipe, e o movimento cultural da fronteira percebeu isso como um impacto negativo no processo que estava em curso. Diante de uma nova realidade, as comissões binacionais criadas até então passaram a exercer os seus protagonismos de uma forma bem mais destacada. O que poderia ser visto como problema foi encarado como um grande desafio para o movimento cultural fronteiriço. No entanto, o trabalho local optou por se focar apenas nos projetos considerados viáveis.

É importante destacar que, nesse mesmo período, Tarso Genro assumiu o Governo do Rio Grande do Sul, priorizou a integração com os países do Mercosul e anunciou políticas alinhadas ao Governo Federal que dialogavam com o Governo Uruguaio. A Secretaria de Cultura, através da sua diretoria da Cidadania e Diversidade Cultural, começou a participar das reuniões do movimento "Fronteras Culturales" e também de diferentes processos e articulações que se intensificaram na região, como o Fórum Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul (FCCR)[4], a Reunião de Alto Nível Brasil/Uruguai (RAN)[5], o Comitê Binacional de Prefeitos, Intendentes e Alcaides da Fronteira Brasil/Uruguai[6]. Em 2011 o Estado do Rio Grande do Sul, através de um trabalho da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, criou um Núcleo de Fronteira[7] para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração

---

[4] Criado em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto, o FCCR atende a uma demanda de integrar Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos à estrutura institucional do Mercosul.

[5] Nos dias 13 e 14 de setembro de 2012, em Porto Alegre, as Embaixadas do Brasil e do Uruguai coordenaram a VIII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Uruguai. Foi apresentada e debatida a Nova Agenda para o aprofundamento da integração bilateral e a busca de soluções concretas para sistemas jurídicos distintos. Participaram Delegados brasileiros e uruguaios de diversos órgãos federais e do Governo uruguaio, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, dos Departamentos uruguaios, das intendências e das prefeituras da região fronteiriça, além de representantes da academia e da sociedade civil. O evento contou com o apoio do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

[6] O Comitê de Fronteira é composto por intendentes, prefeitos, alcaides, autoridades consulares da faixa de fronteira Brasil-Uruguai, além de pesquisadores e autoridades convidadas. Foi criado no dia 14 de abril de 2004 e se reúne frequentemente.

[7] O Núcleo de Fronteira foi instituído pelo Decreto nº 48.198, de 29 de julho de 2011, e se constitui como um órgão do Poder Executivo com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem o desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação da Administração Estadual na região de fronteira. Ver: BRASIL. Decreto nº 48.198, de 29 de julho de 2011. Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – Núcleo/RS, e dá outras providências. Lex: publicado no DOE nº 148 de 02 de agosto de 2011. Legislação estadual e *marginalia*.

da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF-RS)[8], orientado pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)[9], que havia sido criada pela Presidente Dilma, em 2010. O governo uruguaio também participa de quase todos esses fóruns.

Com essa diversificação de atividades e de instâncias voltadas à integração regional, o movimento "Fronteras Culturales" aos poucos foi perdendo a sua organicidade e as comunidades se focaram nos seus projetos locais. No entanto, alguns de seus militantes começaram a participar das instâncias de decisões que estavam sendo priorizadas pelos governos e conseguiram apresentar pontos da pauta anteriormente aprovados pelo próprio movimento. Dessa forma, todas essas instâncias receberam e aprovaram a proposta de reconhecimento das Comissões Binacionais na fronteira Brasil-Uruguai, assim como a proposta de elaboração de uma cartografia cultural, da realização de feiras binacionais do livro, dentre outras.

PLANO DE AÇÃO PARA O DIÁLOGO E A COOPERAÇÃO EM CULTURA ENTRE BRASIL E URUGUAI

Orientados pelo "Protocolo de Intenções entre o Ministério da Cultura da República Federativa do Brasil e o Ministério de Educação e Cultura da República Oriental do Uruguai para o Desenvolvimento de Ações Conjuntas na Área da Cultura", no dia 26 de julho de 2011, a Ministra da Cultura do Brasil, Anna Maria Buarque de Hollanda, e o Ministro de Educação e Cultura do Uruguai, Ricardo Ehrlich, reuniram-se novamente em Montevidéu, durante o evento Diálogo Brasil-Uruguai em Ciência, Tecnologia, Inovação e Cultura, e assinaram o Plano de Ação para o Diálogo e a Cooperação em Cultura entre o Brasil e o Uruguai, para o período 2011-2013. Desta vez, eles concordaram em criar uma entidade cultural binacional, com o papel de formular e coordenar programas, projetos e ações com foco na diversidade cultural, a partir da experiência brasileira dos Pontos de Cultura e as experiências uruguaias das Usinas Culturais e dos Centros

---

[8] O PDIF foi elaborado pelo Núcleo de Fronteira, coordenado pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do RS, e contou com a participação de universidades, instituições de ensino e sociedade civil. O plano prevê ações e políticas públicas para a população da região fronteiriça do Rio Grande do Sul.

[9] Instituída por Decreto, de 08 de setembro de 2010, a CDIF é formada por 20 órgãos do Governo Federal e oito entidades convidadas. Coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço. Ver: BRASIL. Decreto de 08 de setembro de 2010. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Lex: publicado no DOU de 09 de setembro de 2010. Legislação federal e *marginalia*.

MEC[10]. Esse novo plano se propôs a constituir, no prazo de um ano, um Comitê Gestor binacional e a colaborar com o movimento "Fronteras Culturales", criado em 2010.

Através desse documento, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional do Brasil (IPHAN) e a Comissão do Patrimônio Cultural da Nação do Uruguai (CPCN) assumiram que era importante executar de forma conjunta ações de reconhecimento, proteção, restauração e preservação do patrimônio cultural comum, material e imaterial, com ênfase na inclusão social e no desenvolvimento da região fronteiriça. As partes também acordaram fortalecer ações patrimoniais relacionadas com a Bacia da Lagoa Mirim, por meio da realização de um inventário de referências culturais. Além disso, se comprometeram a promover o intercâmbio de experiências relativas à implementação de planos e programas de fomento e promoção da leitura, como o Plano Nacional do Livro e Leitura e o Programa Agentes de Leitura, ambos do Brasil. Também concordaram em implementar bibliotecas na zona de fronteira, equipadas com acervo bibliográfico bilíngue, mobiliário e equipamentos de informática, de modo a potencializar a interação e o diálogo, e fortalecer laços culturais para promover o idioma e a literatura de ambos os países. A realização de feiras binacionais do livro em toda a fronteira, assim como promoção de ações relativas às culturas afrodescendentes constam desse plano. A Fundação Nacional das Artes do Brasil (FUNARTE), a Direção Nacional de Cultura do Uruguai e o Serviço Oficial de Radiodifusão e Espetáculos (SODRE) se comprometeram a trabalhar de forma conjunta no desenho de um sistema de residências e oficinas binacionais de formação artística. Ambos os países concordam em estudar a viabilidade de criar um fundo bilateral para o financiamento dos projetos de cooperação cultural.

No entanto, apesar de o Protocolo assinado pelos dois presidentes em 2011 afirmar que as ações deveriam considerar e reconhecer a interlocução com os municípios de fronteira, esse plano foi feito sem a participação de representantes fronteiriços e as propostas que nele constam ainda não saíram do papel.

O CALENDÁRIO DA INTEGRAÇÃO CULTURAL BRASIL-URUGUAI

No dia 16 de abril de 2013, passados quase três anos do início do processo de mobilizações, militantes do movimento "Fronteras Culturales" apresentaram e aprovaram a proposta de criação de um Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguai num

[10] Ver: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *Plano de Ação para o Diálogo e a Cooperação em Cultura entre Brasil e Uruguai*. 26 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=1798>. Acesso em: 20 jul. 2014.

grupo de trabalho (Educação e Cultura) e também na reunião do Comitê de Fronteira, realizadas em Aceguá-Acegua. Nessas reuniões, além dos representantes dos municípios fronteiriços, estavam representados o Ministério da Educação e Cultura do Uruguai (MEC-UY), a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do RS, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, os consulados do Brasil e do Uruguai na região, a Universidade Federal do Pampa (Unipampa), a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), a Udelar e algumas organizações da sociedade civil.

Com a proposta do calendário aprovada, os secretários de Cultura e de Turismo dos municípios de fronteira se reuniram na cidade de Jaguarão, no dia 22 de maio de 2013, com representantes da Unipampa/Jaguarão, da reitoria da UFPel, do Consulado do Uruguai no Brasil, da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do RS, da Secretaria de Turismo do RS e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do RS para analisar os eventos apresentados pelos municípios. Foram apresentados diversos eventos "na" fronteira, mas que não simbolizavam necessariamente uma integração cultural entre brasileiros e uruguaios. Embora os critérios já tivessem sido debatidos no movimento "Fronteras Culturales", ficou claro que era preciso refazer este debate também no âmbito do Comitê de Fronteira.

No dia 27 de setembro de 2013, numa nova reunião[11] em Bagé, foram definidos os critérios para a seleção de eventos que fariam parte do primeiro Calendário da Integração Cultural e escolhida uma comissão binacional encarregada pela seleção dos mesmos. Os critérios definidos foram os seguintes: 1) que o evento simbolize a integração entre os dois povos; 2) que gere trabalho e renda na região; 3) que seja garantida a participação de brasileiros e uruguaios na organização do mesmo e 4) que tenha um reconhecimento público.

No dia 24 de outubro de 2013, durante a 4ª Feira Binacional do Livro, em Livramento-Rivera, foi realizado o II Seminário de Integração Cultural Brasil-Uruguai, com a intenção de aprovar os eventos que fariam parte do primeiro Calendário da Integração Cultural. O objetivo não foi alcançado, por dois motivos: falta de representatividade do Seminário e discordâncias em relação aos critérios utilizados para a seleção de alguns eventos.

---

[11] Essa reunião contou com a presença do Secretário de Estado da Cultura, Luiz Antonio Assis Brasil, do diretor do Centro do Ministério de Educação e Cultura, Roberto Elissalde, do Assessor para Cooperação e Relações Internacionais do RS, Tarson Nuñes, do diretor da Secretaria de Estado do Cultura, Manoel Henrique Paulo, de mim, como representante da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do RS, dos consulados do Brasil e do Uruguai na região e de representantes da Unipampa.

O LANÇAMENTO DO CALENDÁRIO 2014

Após algumas reuniões e diversas trocas de e-mails, os membros da comissão chegaram a um consenso e aprovaram os eventos que fariam parte do primeiro Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguai. No dia 14 de março de 2014, em Bagé, foi lançado o calendário de 2014, durante o II Encontro de Cidades de Faixa de Fronteira do RS, organizado pela Frente Nacional de Prefeitos[12].

O calendário é aberto para novos eventos e a sua elaboração é de responsabilidade do Comitê de Fronteira. No entanto, os eventos têm total autonomia em sua organização, execução e divulgação, desde que unificados pelo propósito de integração cultural e os quatro critérios definidos. Em diferentes graus e modalidades, todos contam com apoios diferenciados da Secretaria de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul, do Ministério da Cultura do Brasil e do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai, dos Centros MEC, das prefeituras, da iniciativa privada e de organizações locais.

Os eventos selecionados para o Calendário de 2014 foram os seguintes:

Março – Carnaval Internacional, em Quaraí-Artigas, Livramento-Rivera, Jaguarão-Río Branco e Santa Vitória do Palmar-Chuy.
Abril – Festival Internacional de Pandorgas, em Livramento-Rivera e Semana da Integração Cultural em Santa Vitória do Palmar-Chuy.
Maio – Seminário de Integração Cultural: Protocolo de Intenções Culturais Brasil – Uruguai, em Jaguarão e Río Branco (adiado para os dias 3 e 4 de junho).
Julho – Festival Internacional de Música no Pampa, em Bagé.
Agosto – Festival Binacional de Gastronomia, em Livramento-Rivera.
Agosto – Mostra Binacional de Teatro, em Livramento-Rivera.
Setembro – Semana da Integração da Cultura Gaúcha/Gaucha, em Livramento-Rivera e Aceguá-Acegua.
Outubro – Exposição Feira Agropecuária, em Bagé.
Novembro – Festa Internacional do Churrasco, em Bagé.
Novembro – Festival Internacional de Cinema na Fronteira, em Bagé.
Novembro – Feira Binacional do Livro, em Livramento e Rivera.
Dezembro – Festival Internacional de Balonismo, em Aceguá-Acegua.

---

[12] No lançamento participaram os prefeitos, intendentes e alcaides da faixa de fronteira, membros do Comitê de Fronteira, além de seus secretários municipais de Cultura e de Turismo, representante da Secretaria da Cultura do RS, da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do RS, da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do RS, dos Centros MEC-UY, do Ministério da Educação e Cultura do Uruguai, do Consulado do Uruguai no Brasil e das universidades Unipampa e UFPel (do Brasil) e Udelar (do Uruguai).

Foram criadas duas páginas no Facebook: uma em português (Integração Cultural Brasil-Uruguai) e outra em espanhol (Integración Cultural Uruguay-Brasil).

III SEMINÁRIO DA INTEGRAÇÃO CULTURAL BRASIL-URUGUAI

Nos dias 3 e 4 de junho de 2014, na fronteira Jaguarão-Río Branco, foi realizado o III Seminário de Integração Cultural, com o objetivo de debater o Protocolo de Intenções Culturais Brasil-Uruguai, assinado em 2011, e elaborar planos de ações concretas para a faixa de fronteira. O evento foi bastante representativo e também serviu para revelar a maturidade do movimento, pois os debatedores e o grande público presente aprofundaram as orientações do Protocolo, suas diretrizes políticas e os seus principais conceitos. No final, se reuniram em grupos de trabalho e deliberaram sobre as seguintes áreas temáticas:

Sobre Patrimônio, Território e Paisagem Cultural

1. Realizar um Inventário Participativo do Patrimônio Cultural da fronteira Brasil-Uruguai, através da soma de esforços entre os governos, as universidades e as entidades da sociedade civil.

2. Investir em projetos e programas de recuperação do patrimônio edificado das cidades de fronteira.

3. Realizar um planejamento integrado das cidades de fronteira, fortalecendo as relações e as redes de comunicação entre gestores do Brasil e Uruguai e a sociedade civil.

4. Realizar o mapeamento dos equipamentos culturais das cidades de fronteira e a ampliação dos investimentos em intercâmbios e projetos de circulação de grupos artísticos entre Brasil e Uruguai.

Sobre editais, convênios, intercâmbios e planos de capacitação

1. Criar e publicar editais para projetos específicos de fronteira, em todos os níveis, em que estejam previstas ações binacionais, observadas as limitações legais, e que contemplem a participação da sociedade civil, das universidades e das administrações municipais.

2. Fomentar a cooperação entre as universidades brasileiras e uruguaias, para atuação conjunta no campo da pesquisa, ensino e extensão, nos temas que envolvem a integração entre os países.

3. Constituir laboratórios e cursos de capacitação para a elaboração de Projetos de Fronteira, viabilizados através de acordos e convênios entre entidades, órgãos públicos, universidades, Instituto Federal do Sul (IFSul), Universidade do Trabalho do Uruguai (UTU), Centros MEC do Uruguai e Escola de Governo do RS.

4. Realizar um cronograma concreto para a construção de agenda, possíveis convênios e metas de integração no campo do Patrimônio cultural entre Brasil e Uruguai.

5. Priorizar as manifestações de cultura popular que enfrentam dificuldades para contratação pública, mas também apoiar artistas, intelectuais e produtores já estabelecidos.

6. Incentivar os gestores públicos para que os editais e os concursos públicos, através de pontuação adicional, valorizem os candidatos que apresentem certificados de cursos de formação nas áreas de produção e gestão cultural.

Sobre Cidadania Cultural, Ações e Eventos de Fronteira

1. Realizar reuniões e eventos em todos os municípios da faixa de fronteira, com a participação colaborativa dos órgãos governamentais, das organizações da sociedade civil e das universidades/institutos, no sentido de promover uma profunda reflexão sobre os critérios de composição da Comissão Binacional de Cultura, os critérios de participação no movimento de integração cultural, a escolha dos representantes regionais e sobre as demais deliberações deste seminário.

2. Promover uma campanha pública e junto aos Ministérios de Relações Exteriores, assessorias de relações internacionais e consulados, para a aprovação e implementação de uma carteira de artista e agente cultural fronteiriço, a exemplo da Carteira de Fronteiriço, assinada em 2004, para permitir a livre circulação de artistas, dos agentes culturais, das obras e dos instrumentos de trabalho em eventos de integração cultural, assim

como garantir direito à residência e acesso ao mercado de trabalho e aos serviços de educação nos dois países.

3. Promover uma campanha para a aprovação e implementação do Selo Mercosul Cultural, que tramita nos Parlamentos dos Países do Bloco desde 1998.

4. Atuar em sintonia com o Comitê de Fronteira, formado por Prefeitos, Intendentes e Alcaides, na elaboração, qualificação dos eventos e divulgação do Calendário da Integração Cultural, assim como com as demais instâncias governamentais e não governamentais que interagem na definição de políticas e ações na faixa de fronteira.

5. Reconhecer e reafirmar os critérios definidos pelo Comitê de Fronteira, para a composição do Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguai, ao indicar a necessidade de formar uma comissão binacional organizativa para cada ação/evento de integração, assim como ao promover o valor simbólico da convivência cultural entre brasileiros e uruguaios, e incentivar a geração de trabalho e renda na região.

Sobre Organização e Divulgação

1. Adotar a convenção legal que caracteriza a faixa de fronteira como sendo o território e os municípios que estão localizados em até 150 km da linha divisória e que os pedidos de adesão que não se enquadrem nesse critério sejam analisados caso a caso.

2. Criar um Observatório da Fronteira, composto e coordenado pelas universidades do Brasil e do Uruguai, com o objetivo de estudar as melhores práticas de integração cultural entre os dois países, assinar convênios, promover intercâmbios, realizar programas de capacitação e extensão universitária junto às organizações, além de produzir publicações bilíngues periódicas.

3. Constituir uma Comissão Binacional "provisória" de Cultura até o dia 30 de julho de 2014, com o objetivo de representar, reconhecer, articular, fomentar e divulgar ações de integração cultural na fronteira até realização de uma Conferência de Integração Cultural da Faixa de Fronteira, sendo esta reconhecida como a principal instância de deliberação do movimento.

4. Criar um Grupo de Trabalho, com dois representantes de cada um dos Grupos de Trabalho reunidos durante o seminário, para analisar e propor uma representação paritária na Comissão Binacional de Cultura, visto que o Brasil e o Uruguai possuem diferenças no que se refere ao número de universidades, ao número de municípios limítrofes e à própria legislação, e evitar a desproporcionalidade na representação dos dois países, dos governos e também da sociedade civil.

5. Constituir uma Comissão Binacional "Provisória" de Cultura com a seguinte representação:

   § Dois representantes governamentais e dois representantes não governamentais de cada país, escolhidos em cada sub-região.

   § Região A: Rocha, Treinta y Tres, Chuy, Chuí, Santa Vitória do Palmar, Rio Grande e municípios vizinhos;

   § Região B: Melo, Acegua, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Candiota, Ulha Negra, Herval, Pelotas e municípios vizinhos;

   § Região C: Artigas, Bella Unión, Rivera, Barra do Quaraí, Quaraí, Santana do Livramento e municípios vizinhos.

   § Um representante do Ministério da Cultura do Brasil e um representante do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai.

   § Um representante da Secretaria de Estado da Cultura RS e um representante dos Centros MEC do Uruguai.

   § Um representante da Universidade da República do Uruguai (UDELAR) e um representante das universidades federais brasileiras que atuam na região.

   § Um representante da Universidade do Trabalho do Uruguai (UTU), e um representante do Instituto Federal do Sul (IFSul).

§ Um representante do Conselho dos Dirigentes Municipais de Cultura do RS – Codic/RS e um representante da Federación Nacional de Municipales de Uruguay.[13]

6. Constituir uma equipe binacional para elaborar, traduzir e publicar informações sobre as ações e eventos de integração cultural na faixa de fronteira e afins.

7. Divulgar os eventos culturais de integração na faixa de fronteira e também nas capitais.

8. Mapear e compartilhar os endereços de todos os canais de comunicação locais e regionais (blogs, rádios, jornais, revistas e TVs).

9. Criar uma lista de e-mails para melhorar a comunicação e a troca de informações entre os representantes municipais, regionais e nacionais.

10. Criar uma relação de artistas e agentes culturais da fronteira e disponibilizar para todas as pessoas/organizações envolvidas.

11. Utilizar as redes sociais para a divulgação das ações de integração cultural, como os eventos, as deliberações da Comissão Binacional e das conferências, assim como informações relevantes para o movimento.

12. Criar um Portal da Integração Cultural Brasil-Uruguai para publicar notícias, reflexões, fotografias e vídeos sobre as experiências locais, produzidos pelas diferentes organizações envolvidas neste processo cultural.

[13] *A priori*, foi estipulado o dia 30 de julho de 2014 como data limite para que essa Comissão Binacional "Provisória" de Cultura se reunisse e escolhesse uma Comissão Executiva entre os seus membros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esse longo processo de ações objetivas e de intensas reflexões, a fronteira passou a ser reconhecida como um dos centros da integração cultural do Mercosul. O lançamento do Calendário da Integração Cultural Brasil-Uruguai de 2014 colaborou de forma decisiva para a divulgação do imaginário que estava latente naquela região e o seminário de 2014 serviu para organizar para o movimento. No entanto, para que esse processo seja compreendido, a realidade precisa se alimentar da ficção, da ciência e dos mitos, sem preconceitos.

Algumas perguntas podem ajudar nessa compreensão: o que diria Miguel de Cervantes sobre os "moinhos" eólicos que mudaram a paisagem do Pampa?; o que diria José Hernandez sobre a globalização da economia regional?; será que chimangos e maragatos comprariam nos *free shops*?; como Simões Lopes Neto descreveria os trabalhadores de Pelotas e do Porto de Rio Grande?; será que o ítalo-gaúcho Garibaldi utilizaria algum dos navios fabricados nos estaleiros do Polo Naval de Rio Grande?; como Angel Rama descreveria esta "Comarca Cultural"?

A compreensão da história e as representações literárias são importantes para qualquer reflexão profunda, pois elas formam o imaginário, a simbologia, revelam os mitos e o inconsciente coletivo de um povo. No entanto, não podemos ignorar que o pensamento regional-nacionalista ainda se manifesta com intensidade dentro e fora dessa região, e que ele não reconhece a complexidade e a diversidade cultural existente. Elaborar uma reflexão sobre as diferentes tradições e seus valores simbólicos, que emergiram desse longo e conflituoso processo histórico, é um dos maiores desafios de quem quer construir uma política de paz e de convivência.

Uma adesão ao campo da práxis (prática histórica e sensível) é uma peça-chave para o êxito desse movimento cultural. A disputa entre a verdade e a não verdade dos fatos, assim como o uso de clichês e chavões acabam apenas reproduzindo o "academicismo" descomprometido com a prática. Esse é e será o desafio dos militantes culturais, das universidades e de todas as esferas de governos, pois a cultura precisa ser reconhecida como um processo vivo, não fragmentado em prazeres meramente especulativos e/ou estéticos.

É preciso reconhecer que nessa fronteira política (bem ao sul do Brasil e ao norte do Uruguai) é possível ultrapassar outras tantas fronteiras não políticas, pois nela é se encontram fronteiras conceituais, literárias, científicas, educacionais e até religiosas. Não há um obstáculo intransponível, e sim uma nova possibilidade de interação, como se fossem marcos de referências para novos universos que se abrem, um para o outro, misturando conhecimentos, sonhos, falas, hábitos, arquétipos e costumes. No mesmo espaço e tempo é muito fácil reconhecer vários universos *mezclados* e caórdicos, em que o caos e a ordem convivem em quase perfeita harmonia.

O mundo ainda desconhece as práticas comuns que existem ao norte Del Uruguay e ao sul do Brasil. Talvez conhecendo, pudesse evitar tantos conflitos étnicos e culturais que estão se proliferando pelo planeta. Nessa fronteira coexistem singularidades que se *mezclan casi sin percibir sus diferencias culturales*. Existe um sentimento profundo de convivência e de solidariedade entre os povos, ao lado de fortes contradições culturais. Muitas pessoas sequer imaginam que as melhores universidades do planeta estão pesquisando e debatendo o conceito de alteridade, que é a aceitação do Outro enquanto uma cultura diferente. Ou seja, estudam aquilo que o povo dessa fronteira pratica no seu dia a dia.

Mas o futuro desse movimento cultural também dependerá da cultura política das pessoas envolvidas, desde as que participam das esferas de governos, das universidades, assim como das organizações culturais da sociedade civil de ambos os países.

O principal desafio reside no reconhecimento do imaginário singular da região e também na capacidade que os membros da Comissão Binacional terão para reconhecer as autonomias locais e, ao mesmo tempo, promover a máxima convergência possível desses movimentos culturais com as políticas, com os programas e com os projetos culturais dos dois países, como o Sistema Nacional de Cultura, no Brasil, e as políticas culturais do Uruguai.

CAPÍTULO 13

OS CARNAVAIS DOS PAMPAS E OS ENCONTROS CULTURAIS NA FRONTEIRA: CIRCUITOS PROFISSIONAIS, CIRCULAÇÃO DE OBJETOS E TROCAS TRANSLOCAIS

ULISSES CORRÊA DUARTE

INTRODUÇÃO

Na fatia sudoeste do Estado mais meridional do Brasil, o Rio Grande do Sul, estava localizado o bioma "Pampa". No longo caminho que se prolongava entre a capital Porto Alegre e Uruguaiana, cidade localizada no centro do bioma, eram cerca de 700 quilômetros percorridos e que cruzavam o Estado no sentido de leste a oeste pela rodovia BR-290. As matas e as montanhas ao longe espalhadas pela paisagem nas primeiras horas de viagem cediam lugar a pequenas e suaves colinas, a campos de vegetação rasteira, esporádicas árvores e extensas áreas de plantação. O Pampa, o tipo de vegetação que cobria uma abrangente área no centro sul do continente sul-americano, era seccionado em três países onde se estabeleciam fronteiras territoriais entre os Estados-Nação Brasil, Uruguai e Argentina.

O município brasileiro mais próximo à fronteira fluvial com a Argentina era a cidade de Uruguaiana – fundada em 1846 com população estimada em 125 mil habitantes (IBGE, 2010) – localizada na esquina da tríplice fronteira entre os três países, banhada pelo caudaloso Rio Uruguai que fazia parte da Bacia do Prata. Nesses limites fronteiriços, a divisão administrativa do Rio Grande do Sul também classificava essa região como o "Pampa Gaúcho", "Fronteira Oeste" ou "Campanha Gaúcha".

Com raras matas e longas áreas de vegetação rasteira e relevo pouco acidentado, além de quatro estações bem definidas quanto a temperaturas (altas no verão e baixas no inverno) e regime de chuvas anual equilibrado (inverno ligeiramente mais seco), o Pampa possuía campos apropriados para a exploração agropastoril. Eram vastas pastagens para criação de gado e plantação e arroz. Uruguaiana era

o município com o sexto maior rebanho bovino e o maior produtor de arroz entre os municípios do Rio Grande do Sul, sendo um dos maiores produtores do país[1].

O ponto de partida para pensarmos nos carnavais da Fronteira neste trabalho era a cidade de Uruguaiana. No segundo dia do ano de 2011 desembarquei na cidade, quando iniciei o trabalho de campo para analisar as Escolas de Samba nos Pampas já com algumas noções e informações de antemão sobre o que encontraria.

O Carnaval de Uruguaiana, desde meados os anos 2000, se tornou o maior evento anual dos Pampas. O número recorde de visitantes e profissionais provenientes do carnaval do Rio de Janeiro a cada ano, assim como o alto investimento realizado pela Prefeitura na infraestrutura do sambódromo e nos subsídios para as entidades carnavalescas, tornaram o evento muito prestigiado na região desde então. O ano de 2005 sacramentou o crescimento do carnaval e ficou marcado como o ano de sua nova fase. Nesse ano, ele passou a ser realizado fora da data do feriado carnavalesco nacional, consolidando os circuitos de trocas entre carnavais do centro ao sul do país, e reforçando a circulação de profissionais e objetos entre os carnavais nos Pampas[2].

Minha análise procurava se basear nesses circuitos de trocas estabelecidos entre os contextos carnavalescos, no início considerando as rotas entre Rio de Janeiro e Uruguaiana e, logo após, entre Uruguaiana e cidades da região. Em campo, seguia as redes interpessoais e os fluxos carnavalescos mais importantes que meus interlocutores apontavam. Para isso, considerei fundamental nesse percurso meu constante deslocamento entre cidades e regiões, fazendo assim com que não só as coisas e pessoas analisadas circulassem, mas o próprio pesquisador[3].

Entre os anos de 2011 e 2014, estive presente nos desfiles das Escolas de Samba locais, e intercalei períodos de campo de quinze dias (em 2011 e 2012) e sessenta dias

---

[1] Dados do Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Eram cerca de 234 mil cabeças de gado. Segundo o censo de "Lavoura Temporária" do ano de 2011 do IBGE são cerca de 734 mil toneladas de arroz (em casca) colhidas. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=432240&search=rio-grande-do-sul|uruguaiana>. Acessado em 28 de setembro de 2013.

[2] No ano 2005, a Escola de Samba Os Rouxinóis (a mais antiga da cidade em funcionamento, fundada em 1953) foi prejudicada por uma ação judicial. Ela foi impedida de ensaiar na sua quadra na fase mais importante do pré-carnaval devido a constantes denúncias de perturbação do sossego pela vizinhança. A contenda causou um adiamento dos desfiles para uma quinzena após a data oficial da festa. A diretoria de Os Rouxinóis também se utilizou do atraso da festa contratando "celebridades" do mundo carnavalesco carioca, que já estavam em período de recesso dos trabalhos carnavalescos, depois dos desfiles do Rio de Janeiro. Com o estrondoso sucesso das contratações e do carnaval 2005, o carnaval de Uruguaiana a partir daquele ano tornou-se fora de época, tendo sua data definida sempre a três finais de semana após o feriado carnavalesco nacional. Medida que foi reproduzida por várias cidades da região que também mudaram de data, tornando o calendário dos carnavais da fronteira bastante extenso e intercalado desde então.

[3] Vivi durante esses anos entre a cidade de Porto Alegre (de onde sou natural) e Rio de Janeiro, para onde me mudei em 2013.

na região (2013 e 2014). Tive a oportunidade de me deslocar em alguns caminhos do carnaval nos Pampas, sempre seguindo as trajetórias das pessoas que peregrinavam a trabalho nesses circuitos. Foi assim que estive presente para etnografar os carnavais das Escolas de Samba das cidades de Artigas no Uruguai (em 2014), Paso de Los Libres na Argentina (em 2013 e 2014) e Alegrete (2013 e 2014).

O interesse principal em operar metodologicamente a partir da pesquisa multissituada era o de enfatizar as dimensões de circulação e das relações de trocas e saberes translocais, já que os circuitos carnavalescos podiam ser identificados em diversas rotas traçadas. A biografia dos objetos (KOPYTOFF, 2010) e a análise da translocalidade e a utilização a noção de configuração cultural (GRÍMSON, 2011) – ao pensarmos na heterogeneidade e na complexidade da dimensão cultural e social do carnaval – nos davam os principais suportes teóricos nas reflexões acerca do objeto analisado.

Primeiro, analisaremos o contexto carnavalesco da fronteira, principalmente no seu polo de produção e circulação, Uruguaiana. Na sequência, seguiremos a trajetória profissional de Rita Maidana (carnavalesca uruguaianense) e de André Koppke (artista plástico carioca) que nos guiará até um importante carnaval no circuito de trocas dos Pampas, o Carnaval de Artigas, das maiores Escolas de Samba do Uruguai.

O CARNAVAL DA FRONTEIRA COMO OBJETO DE ESTUDOS DE ANÁLISE INTERCULTURAL

O que surpreendia os visitantes dessa região nos primeiros meses de cada ano era o cenário de extrema importância social e cultural de uma festa específica, o carnaval. Não tão distante das fazendas de gado e das extensas plantações de arroz, as Escolas de Samba urbanas eram a coqueluche da vida social e contradiziam o imaginário social relegado aos Pampas e sua população no lado brasileiro, o local fundante do regionalismo gaúcho (OLIVEN, 2006). Os símbolos mais marcantes do gauchismo organizados pelos movimentos regionalistas e nas políticas de identidade estadual, formatados no tipo social do gaúcho, eram difundidos e rapidamente percebidos em Uruguaiana[4], mas não eram organizados em contraponto ao denso contexto carnavalesco nos meses que o antecediam.

[4] No Rio Grande do Sul, os movimentos sociais organizados que remetiam ao regionalismo a definição cultural e identitária dos nascidos no Estado associavam os Pampas e sua população a um tipo ideal que se convertia como base da identidade gaúcha, muitas vezes, de forma estereotipada. Os símbolos dessas definições regionalistas associavam o homem à terra, o uso do cavalo como força de trabalho e status social, a defesa das tradições, seus costumes, vestuário e alimentação, seu temperamento baseado na honra e bravura, e a produção de mitos baseados no histórico de guerras e de disputas territoriais nessa porção oeste do extremo sul do Brasil.

Quem supunha um certo desajuste e diferença dessa população às celebrações e símbolos nacionais, como o samba e o carnaval, confirmava seu equívoco em apenas poucas horas vividas por lá na fase quente das disputas entre as Escolas de Samba. Podíamos vivenciar na competição ritual das Escolas de Samba de várias cidades da região considerando os três países, onde o samba e o carnaval eram vividos intensamente, um tema social de grande familiaridade e com robusta densidade sócio-histórica nos Pampas.

Ensaios de quadra, diversos eventos de divulgação e festas, ensaios de rua, shows com artistas ou bandas nacionais ligadas ao gênero samba/pagode, debates nas rádios, festas para escolha das rainhas das entidades e das campeãs do carnaval, competição e rivalidade ferrenha entre os grupos carnavalescos e seus participantes, além de fazerem parte do cotidiano, interessavam fervorosamente uma grande diversidade de grupos sociais.

O Município de Uruguaiana projetava-se anualmente pela festa, atraía o maior número de turistas no ano e era o maior evento anual da região. Tinha uma grande repercussão nas mídias locais e chamava atenção da mídia nacional especializada em carnaval. Era frequentado por "celebridades" nacionais do mundo do samba e tinha o potencial de atrair profissionais de carnavais do centro do país, sobretudo do Rio de Janeiro. A Comissão de Carnaval de Uruguaiana, grupo nomeado pela Prefeitura para a organização da festa, atribuía ao carnaval da cidade o slogan reproduzido com orgulho por seus realizadores, turistas e participantes: "o terceiro melhor carnaval do Brasil".

A grande festa nos Pampas implicava uma reversão do imaginário social (BAZKO, 1985) compartilhado no cotidiano pelos uruguaianenses: "o lugar longe de tudo", "o fim do Brasil", "o lugar distante dos centros". O Pampa era o lugar de cenários bucólicos, das longínquas planícies verdes, da presença maior do gado e das lavouras de arroz sobre as culturas humanas. As representações ligadas ao olhar sobre o Pampa indicavam o vazio social, a antimodernidade. O Carnaval de Uruguaiana invertia esse estigma, produzindo um cenário extra cotidiano de transbordamento cultural, intensidade social, relevância nacional e uma infinidade de trocas sociais, culturais e econômicas. O Carnaval tirava Uruguaiana do anonimato e a tornava, temporalmente, um lugar de grandes acontecimentos que repercutiam dentro e fora do Município, e de um recrudescente mercado de carnaval para muitos indivíduos que vinham de várias localidades.

A migração da mão de obra carnavalesca do Rio de Janeiro para os Pampas, como participantes do desfile ou como jurados, assim como os objetos que circulavam nessas rotas estabelecidas, trazia simbolicamente para Uruguaiana uma das formas de acesso ao centro do país. Os elementos constitutivos de uma brasilidade

imaginada a partir do carnaval – ritual nacional que era endossado como símbolo festivo, chave da compreensão do Brasil (DAMATTA, 1997) – eram remontados em Uruguaiana dando sentido ao orgulho local pelo que era considerado o "começo do Brasil" para quem cruzava a ponte passando pela aduana argentina, e não mais o lugar isolado e de difícil acesso no "final do país" para quem vinha das distantes capitais brasileiras.

Se estar na fronteira era estar no limite, nas margens do Estado Nação, em contato direto com os vizinhos da bacia do Prata, um intrincado jogo de relações de pertencimento e de diferenças se estabelecia a partir da produção de lugares e discursos representados nas Escolas de Samba, assim como nos atravessamentos, encontros e hibridizações que isso comportava. A alta adesão ao samba e à festa carnavalesca em vários contextos locais antecipava o estabelecimento de uma costura de posições e diferenças, que se traduzia constantemente nas situações de encontros estimulados pelo mundo do samba, entre contratados, visitantes e os do local.

Os encontros e as traduções culturais (BHABHA, 2010) eram atualizados a cada diálogo e a cada evento festivo, se propagavam na constituição de engajamentos e diferenças que atravessavam fronteiras culturais entre os diferentes grupos de pessoas que tinham o carnaval como sua festa mais importante, ao constituírem seus projetos e seus estilos de vida (VELHO, 2012) a partir da vivência e da prática da festa no cotidiano.

No início da pesquisa, o que nos chamava atenção era que, dentre as formas carnavalescas possíveis de serem encontradas nos festejos pelo Brasil na atualidade, como os blocos, os carnavais de salões, trios elétricos, jogos de sujeira, entre outros, havia um formato que predominava nas cidades nos Pampas. Ele detinha predominantemente o interesse e o prestígio das populações dessas cidades, quase com absoluta exclusividade: as Escolas de Samba.

As Escolas de Samba nas últimas décadas eram as maiores e mais importantes associações carnavalescas na Região dos Pampas no seu carnaval fora de época. As estruturas de organização das associações de carnaval passaram por muitas transformações até a formatação do samba como ritmo musical – com base do canto, da dança e do ritmo tocado. Elas se consolidaram tendo como características marcantes o vibrante conjunto de percussão sem a presença de instrumentos de sopro (a bateria exclusivamente percussiva), as alas obrigatórias que a fundamentaram (comissão de frente, baianas, passistas, velha guarda) e a presença de alas fantasiadas, além das monumentais alegorias. Essa estrutura básica foi consolidada historicamente na cidade do Rio de Janeiro (CABRAL, 1996; ENEIDA, 1987), mas expandiu-se e sofreu alterações, adaptações e transformações na própria cidade que a consolidou, assim como se adaptou a novos contextos locais. Há mais de meio século, as Escolas de

Samba[5] faziam parte de um repertório cultural das cidades da fronteira, engendradas nos discursos e nas práticas carnavalescas, além de favorecidas pelo fomento do Poder Público através de recursos e leis que asseguravam suas cerimônias públicas.

Escolas de Samba eram instituições que funcionavam com uma expressa legitimação do Estado que as subsidiavam, e um grande contingente de participantes com diferentes e múltiplas formas de adesão, a maioria sem interesse monetário. Muitos ocupavam cargos eletivos que convertiam em status social, outros utilizavam a Escola de Samba para a manutenção de vínculos afetivos e de amizade ou a utilizavam nas suas horas de lazer, além dos constantes interesses políticos na produção cultural e social dessas densas associações aglutinadoras. Mas havia a dimensão profissional nessas entidades, em que contratados detinham cargos-chaves na organização ou ocupavam papéis especializados no desfile, constituindo mercados específicos de carnaval. Atualmente hegemônico e quase exclusivo, o formato das Escolas de Samba foi moldado em diferentes configurações históricas, e uma interessante configuração dessa forma carnavalesca acontecia em Uruguaiana, se expandindo para a Região analisada.

Havia um consenso entre os pesquisadores locais[6] sobre o surgimento dos grupos destinados ao samba e suas primeiras formas de organização na década de 1940. Fuzileiros Navais da Marinha brasileira destacados do Rio de Janeiro chegaram a Uruguaiana nessa época para guarnecer a zona de fronteira (durante o fim da Segunda Guerra Mundial). Os Filhos do Mar, composto na sua maioria por esses fuzileiros, foi o primeiro grupo carnavalesco fundado em 1948 que desfilou com a batucada (instrumentos de percussão). O grupo era considerado o precursor das Escolas de Samba na Região, trazendo alterações no ritmo e na forma de apresentação dos grupos carnavalescos formados com a mesma estrutura musical nos carnavais seguintes. A forma carnavalesca das Escolas de Samba, após o surgimento no Rio de Janeiro, foi recontextualizada para a fronteira sul brasileira se espalhando pela região nas décadas seguintes, atravessando o Rio Uruguai e sendo muito desenvolvida nas cidades fronteiriças.

---

[5] A nomenclatura em português sofreu uma pequena modificação para o espanhol em Artigas, onde tínhamos as "Escuelas de Samba". Em Paso de Los Libres na fronteira com a Argentina, elas recebiam ainda como nomenclatura "Comparsas", uma forma antiga de organização carnavalesca no país com outros gêneros musicais e outros elementos. As entidades se transformaram, adaptaram o ritmo do samba com características próprias na sua estrutura de desfile entre as décadas de 1970 e 1980, e muitos librenhos as chamam hoje também por "Escolas de Samba".

[6] Fiz ampla pesquisa no Arquivo Público Municipal em Uruguaiana onde obtive colunas e reportagens de alguns historiadores, amadores ou profissionais, que se debruçaram sobre o tema carnaval na região. *Jornal Hoje*, *Jornal da Cidade*, *Diário da Fronteira*, *O Jornal de Uruguaiana* foram alguns diários consultados. Francisco Alves, José da Nova Filho e Daniel Fanti foram os principais autores analisados. Fiz uma longa entrevista com Daniel Fanti em fevereiro de 2014, quando ele me contou sobre a chegada dos Fuzileiros Navais a Uruguaiana e os primeiros desfiles dos "Filhos do Mar", que ele testemunhou nos primeiros anos da década de 1950.

No estudo sobre a forma de organização institucionalizada do samba, interessava a presença de características locais em cada cidade onde havia a festa baseada nesse formato de disputa, em diálogo com as estruturas da associação, formas de apresentação e elementos artísticos obrigatórios invariáveis que eram fundamentais para o grupo ser definido como Escola de Samba.

Se considerarmos os circuitos translocais, perceberemos que as migrações carnavalescas acionaram elementos compartilhados, além da circulação de saberes, técnicas e objetos, nos aproximando de uma *forma artística global* de Escola de Samba, como um formato básico de organização e desfile, consensualmente admitido, independentemente da cidade a que estivéssemos nos referenciando. Existiam elementos obrigatórios e indispensáveis, normas e regulamentos comuns. Muitos desses elementos ligados a uma forma considerada global de Escola de Samba tinham origem num modelo conceitual e ideal: as Escolas de Samba do Rio de Janeiro.

Ao longo das décadas, a possibilidade de ter como parâmetro o carnaval das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, e todo seu sucesso cultural, econômico e de legitimidade social, produzia referências críticas baseadas em códigos culturais ligados a valores e formas de apreensão estética nos carnavais do Rio Grande do Sul. Esses grupos carnavalescos invariavelmente estavam com os olhos voltados para o centro do país: a inevitável referência ao carnaval do Rio de Janeiro, o *paradigma carioca*.

Pretendemos reforçar a ideia de uma correlação de saberes em circulação, mesmo com a prevalência de um paradigma socialmente construído. Entendemos que o carnaval das Escolas de Samba do Rio de Janeiro não foi consolidado por uma população homogênea, delimitada. Nem formado com ausência de disputas, reveses, ciclos e tensões. Ele foi construído e transformado (e ainda o é) por um intenso intercâmbio de vários grupos sociais atuantes na cidade: como migrantes, camadas sociais, intervenções dos agentes públicos ao longo da história, e os próprios circuitos de trocas entre carnavais baseados na sua expansão e nas suas interações ao longo do tempo.

CIRCULAÇÃO PROFISSIONAL E TROCAS CULTURAIS NO CIRCUITO CARNAVALESCO DOS PAMPAS

O conceito de *configuração cultural* em Grímson (2011) nos possibilitava entender um espaço social onde há desigualdades de poder, tramas simbólicas compartilhadas, horizontes de possibilidades e historicidade. A ênfase recaía sobre a heterogeneidade das situações, as possibilidades e os contextos específicos em que as tramas eram costuradas e constantemente reconstruídas, permitindo pensar assim na sua instabilidade; mesmo com a viabilidade dos processos sociais e das sedimentações históricas existentes, nunca irredutíveis aos diferentes contextos e realidades.

Configurações implicavam diferenças e desigualdades de poder nas e entre as culturas. E os processos sociais dentro desse marco de produção de sentidos comuns, do jogo das significações entre indivíduos e instituições, nos permitiam pensar em constituições de hegemonia, abrindo assim a inescapável dimensão política em cada processo. Hegemonias nas configurações produziam fronteiras, mas como processos hegemônicos dinâmicos, históricos e instáveis. Migrações, trocas culturais, heterogeneidade, tornaram inviáveis as interpretações fechadas das culturas como se fossem mundos distantes e delimitados. As relações entre carnavais produziam fronteiras borradas, perspectivas híbridas, disputas simbólicas, questionamentos, readequações e reorganização constante das identidades e dos jogos de interesses, desde os mercantis aos simbólicos.

Se pudéssemos descrever o híbrido circuito de trocas econômicas e afetivas (ZELIZER, 2005) que se estabelecia do carnaval carioca aos carnavais do sul do Brasil, poderíamos traçar o estabelecimento de pontes simbólicas, nos encontros culturais entre essas configurações. Elas eram responsáveis pelas atualizações culturais e os conflitos nas diferentes dimensões de significados das festas.

Outros circuitos poderiam ser descritos. O percurso de pessoas e objetos em escala regional. As trocas, monetárias e simbólicas, na contratação de pessoas e compra de materiais e objetos carnavalescos, e uma recorrente distribuição dos objetos carnavalescos reutilizados (fantasias, esculturas, adereços) no cenário carnavalesco dos Pampas: Uruguaiana, Itaqui, Artigas, Paso de Los Libres, Santana do Livramento, Paso de León etc. Era de praxe a aquisição de objetos carnavalescos de outros carnavais por parte da direção das Escolas de Samba (como um lote de fantasias de alas, esculturas e adereços para alegorias) através de trocas monetárias (ou não monetárias como empréstimos, parcerias, permutas), assim como a contratação de profissionais especializados na busca por uma melhor performance de suas entidades.

Durante o trajeto etnográfico dessa pesquisa, abriu-se a possibilidade de se pensar nesses fluxos e circuitos através das redes de negociações e contratações, e da produção de um carnaval nos Pampas com uma característica básica: a *translocalidade,* produtora de instáveis configurações culturais, estimulada pelo incessante fluxo de objetos e indivíduos entre os locais.

Por isso, nossa a análise etnográfica seguiu pessoas que desenvolviam trabalhos nesses cruzamentos entre carnavais, ligando e produzindo hibridações culturais (CANCLINI, 2008) nos circuitos profissionais carnavalescos e nas trilhas que eram abertas. Neste capítulo, ficaremos com as biografias e as situações carnavalescas de Rita Maidana e André Koppke.

Rita Maidana era uma conhecida carnavalesca em Uruguaiana. Moradora do bairro popular Mascarenhas de Moraes, mais conhecido pelo apelido de Marduque, Rita foi convidada a participar da direção da Escola de Samba em 1996. Nascida e criada na Marduque, Rita participava apenas como componente de ala. Naquele ano o presidente Ernani Rushel queria introduzir uma nova forma de organização para o

carnaval da Escola, que seria a nomeação de diretores para cada grupo fantasiado, as alas. Rita foi nomeada como diretora de sua ala, a maior ala do Marduque.

Já no primeiro carnaval, Rita confeccionou as 40 fantasias de sua ala em sua casa. Em poucos anos, Rita Maidana e seu marido, Cláudio Maidana, se envolveram intensamente com a Escola de Samba. Rita foi promovida a diretora de figurinos, e Cláudio, a diretor-geral de alas. Muito interessada nos trabalhos manuais e em artes plásticas, Rita começou a desenhar para a Escola e ouvir conselhos de quem ela considerava seu mestre, Daniel Fanti, historiador, professor de artes e ex-presidente da Escola. Antes dos anos 2000 ela já participava da confecção dos carros alegóricos da Ilha do Marduque e da produção de festas na quadra, como a festa de lançamento de enredo, que começou a ser promovida a partir de sua ideia. Cláudio Maidana era técnico de informática e sua habilidade digital produziu os primeiros logotipos, divulgação na internet e os desenhos das camisetas dos enredos de cada ano.

Cláudio foi vice-presidente da Marduque no ano 2000, um ano depois foi eleito presidente. A cada ano que passava Rita se envolvia em mais setores da Escola, dos desenhos à pesquisa de enredo, da produção das alegorias à organização das festas. Rita gostava de mencionar que em nenhum desses anos precedentes recebia remuneração. Seu trabalho, assim como o de Cláudio, era voluntário, muito longe do modelo dos altos cachês que eram pagos na atualidade para vários profissionais que vinham do Rio de Janeiro para Uruguaiana.

Em 2003, Rita foi a autora do texto e da pesquisa do tema enredo escolhido para 2004, com o título "No Sonho de Momo, o Encontro da Oitava Maravilha do Mundo (O Carnaval)". Um ano depois, ela se reuniu com a diretoria da Escola na avaliação dos resultados insatisfatórios na competição carnavalesca. Rita intuiu que era necessária uma grande mudança, a inserção de uma função específica e importante dentro da Escola de Samba que existia no Rio de Janeiro e nunca havia sido criada em Uruguaiana, o carnavalesco[7]. Dado o não entendimento da função pelos seus colegas de diretoria, Rita explicou em algumas reuniões o que era e o que fazia o carnavalesco, e propôs sua candidatura para o cargo. Em 2005, Rita estreava como a carnavalesca da Ilha do Marduque se tornando a responsável artística do desfile dos cerca de setecentos componentes na época. Ela definiu e pesquisou o enredo, desenhou e confeccionou alas e alegorias com sua equipe.

No projeto do enredo, Rita foi ao Rio de Janeiro em 2004 enviada pela diretoria da Escola atrás de alguns contatos para a produção do carnaval no segundo enredo

[7] O carnavalesco era o responsável direto pelo barracão, pela pesquisa e a escrita do enredo (podendo compartilhar com uma equipe), o desenho das fantasias, o planejamento e a roteirização da Escola em desfile, e toda a produção plástica de uma mesma entidade em carros alegóricos e fantasias.

sob sua direção plástica: "Água, Preservar é Viver". O contato que estava disponível no Rio era de um ateliê de fantasias, organizado por Marcos Koppke, o Marcão. Na época, Marcão estava confeccionando algumas fantasias para os Rouxinóis de Uruguaiana e muitos trabalhos para o carnaval carioca. Os Rouxinóis já estavam indo ao Rio de Janeiro na época para a confecção de fantasias, e o ano de 2005, o primeiro da mudança de datas do carnaval fora de época, foi o primeiro ano das contratações de destaques e celebridades cariocas em Uruguaiana em grande quantidade.

Rita foi ao ateliê de Marcão próximo ao Complexo do Alemão na Zona Norte do Rio de Janeiro. Lá ela apresentou os desenhos de Fábio, o novo figurinista da Escola. Muito timidamente, Rita apresentou-se como alguém do interior do Rio Grande do Sul, numa cidade que ainda pouco se conhecia sobre seu carnaval. Sobre os desenhos de alas, ela os julgava simples, apesar da habilidade de Fábio por ela reconhecida. Marcão se mostrou satisfeito com os desenhos e lançou sua proposta, um orçamento para a produção de todas as alas fantasiadas da Marduque, o que foi aprovado posteriormente pela diretoria. Marcão fez toda a confecção dos figurinos da Escola, exceto as fantasias dos componentes que saíam nos carros alegóricos (chamados de composições), dos destaques de chão e da ala da Comissão de Frente. Rita se lembrava do dia da chegada na Marduque das fantasias confeccionadas no Rio. Além de conterem materiais nunca vistos, elas eram confeccionadas com técnicas mais complexas daquelas conhecidas em Uruguaiana:

> E, quando chegou, ligaram e disseram, as fantasias estão chegando do galpão, estão indo para o bairro. Chegam hoje no bairro. Daí a gente foi buscar no galpão, tinham descarregado e tal. Aí tu não tem ideia da emoção quando entrou no bairro o caminhão com as fantasias do Rio de Janeiro. Imagina né. Então foi muito, muito, aquele ano todo foi muito diferente, muito especial para todo mundo da Escola de Samba. [...] Para ter uma ideia era assim, aqui o sistema era muito artesanal. Enquanto, no Rio de Janeiro batiam a placa (acetato). Por exemplo, tu precisava de uma borboleta. Quarenta por quarenta. Tu precisava bordar aquela borboleta no vestido. No Rio se batia a placa, contornava com material por metro e pronto. Aqui, tu levavas dias bordando à mão aquela borboleta com lantejoulas. Então, esta era a maior diferença que eu via, entende. Acesso de material, até hoje é muito difícil. Materiais, não têm, não têm em Uruguaiana. Tecidos, pedraria, tu não consegues. Tu vai em Libres. Até tem uma ou duas lojas aqui, mas não. Então quando a gente viu as fantasias tinha um universo de material que a gente não conhecia, as técnicas, sabe. O sistema até de arame era muito diferente. [...] Porque aqui era limitado, tu conhecia o cetim, o paetê, tudo muito básico. E quando chegaram as fantasias foi um mundo novo. Tudo era novo né, descobrimos todo um carnaval diferente. (Entrevista realizada pelo autor em 1º de fevereiro de 2013).

Além das fantasias para 2005, Rita voltou do Rio com mais contatos. Depois de um bate-papo com Marcão no seu ateliê, Rita contou sobre a dificuldade de encontrar bons compositores de samba em Uruguaiana e a dificuldade de ter acesso aos compositores cariocas. Marcão, ao levá-la a um ponto de táxi, no pé do morro, apresentou-a a um taxista chamado Wanderlei Novidade. Wanderlei era compositor de sambas enredos. Naquele ano estava concorrendo na Beija-Flor, enredo que homenageava os sete povos das Missões no Rio Grande do Sul. Ele a levou ao hotel com uma boa conversa sobre samba durante o trajeto. Rita brincou com ele, dizendo: "você não faria um samba para minha Escola lá de Uruguaiana? Um trabalho simples". Wanderlei ficou com o contato telefônico de Rita no Rio, dois dias depois ligou para ela. No encontro marcado, ele entregou uma cópia de CD com o samba composto para o Carnaval de Uruguaiana. Wanderlei não cobrou pelo trabalho, e a diretoria da Marduque, ao ouvir o samba, encantou-se com a letra e a melodia, declarando-o unanimemente o samba-enredo da Escola para 2005. Wanderlei Novidade, junto a outros compositores, acabou vencendo o concurso de sambas-enredos da Beija-Flor no mesmo ano. Após o Carnaval foi convidado pela diretoria para desfilar em Uruguaiana, com todas as despesas pagas, junto de outros cariocas.

Além do compositor, Rita conheceu o casal de mestre-sala e porta-bandeira, Róbson e Ana Paula. Nas suas andanças nos ensaios e festas das quadras cariocas, Rita circulou com Célia Regina, na época, diretora de ala na Mocidade de Padre Miguel. Numas das noites, foi até o concurso de mestre-sala e porta-bandeira da Portela. O casal vencedor do concurso seria premiado e desfilaria pela Portela naquele ano como primeiro casal. Ana Paula e Róbson venceram o concurso, e Célia, que os conhecia, os apresentou para Rita. O convite para eles desfilarem em Uruguaiana foi formalizado por Rita, e, por lá mesmo, foram acertados os valores do cachê para a posterior confirmação da viagem do casal para a Fronteira.

A parceria de trabalho de Marcão com Rita e a Marduque durou até 2009. Com ele, ela venceu dois campeonatos com a Escola em 2008 e 2009. Rita era a carnavalesca, escrevia o enredo, desenhava e comandava o barracão. Marcão e sua equipe confeccionavam as fantasias de todas as alas no Rio de Janeiro e as enviavam para a Fronteira.

No ano de 2010, Marcão foi contratado pela Unidos da Cova da Onça como carnavalesco da entidade e emendou um tetracampeonato em sequência (com os títulos de 2010 a 2013). Rita contava que muitas pessoas no Marduque romperam a amizade com Marcão, considerando-o um "traidor", devido a sua troca de Escola. Marcão defendeu-se com o argumento de que era profissional, não misturava paixão com trabalho. Marcão havia dito que sua Escola do coração era a "Unidos do Banco do Brasil" de forma jocosa, demonstrando seu desapego afetivo e separação do trabalho.

A ideia de que o profissional era ligado aos contratos de trocas monetárias, e não às pontuais paixões não controladas, se constituía numa das premissas que dividiam

o carnaval dos sambistas com bandeira, aqueles ligados sem remuneração com uma associação carnavalesca, aos profissionais remunerados. Entre os primeiros, o carnaval era visto como não trabalho, lugar de ligações afetivas impolutas, uma manifestação cultural ingenuamente purificada do mundo econômico das trocas monetárias. Entre os profissionais, o samba era tratado como fonte de renda e de trabalho. Com o processo de profissionalização do carnaval, abriam-se mais perspectivas de trabalho nos mercados carnavalescos disponíveis, e a fronteira sul do Brasil era um dos principais destinos com amplo mercado em crescimento para os profissionais do carnaval.

A saída de Rita do Marduque em 2011 se deu em meio a polêmicas. Em 2010, ela assegurou um vice-campeonato para a Escola, e um ano depois, já com uma nova diretoria formada na entidade, outro profissional proveniente do interior do Rio de Janeiro foi contratado para acompanhar Rita no barracão de produção das alegorias. Nas últimas duas semanas do pré-carnaval, Rita foi dispensada do barracão pela nova diretoria com a justificativa de que ela era mais útil na organização dos últimos ensaios de quadra. O enredo era "O Sonho do Beija-Flor", de sua autoria, uma homenagem à Escola carioca de Nilópolis. Com a homenagem era esperada uma polpuda ajuda em materiais, fantasias e profissionais, o que acabou não acontecendo, mesmo com a formalização do contato com a direção carioca e a participação de alguns componentes que vieram para o desfile, além de algumas esculturas e fantasias.

Rita percebia que ao longo dos anos muita coisa estava mudando na Escola. Ela entendia que antes a Marduque era uma Escola pequena, feita e dirigida pela sua "comunidade", com trabalhos artesanais e mão de obra local não remunerada num carnaval mais espontâneo, menos mercantilizado. Em pouco mais de uma década, a Marduque venceu campeonatos, agregou grupos de dirigentes e componentes de fora do bairro, aumentou sua estrutura de quadra e seu projeto de carnaval. As alegorias ficaram maiores, as fantasias mais luxuosas e caras. Muitos profissionais especializados já eram contratados e vinham do Rio de Janeiro para a preparação e para o desfile. Passado o desfile de 2011, com o amargo quarto lugar, Rita foi afastada da Escola pela diretoria, e Aloísio, o carnavalesco carioca que viera para auxiliá-la, assumiu como carnavalesco em 2012.

No seu último ano na Marduque, ela já havia dividido seu tempo de trabalho entre a Escola (nos últimos anos como carnavalesca ela recebia uma pequena remuneração da Marduque pela sua dedicação) e mais duas escolas de samba que a procuraram em Uruguaiana e contrataram-na para desenvolver carnavais de escolas de samba de menor porte: a Unidos de Los Titanes (da cidade uruguaia de Paso de León, na fronteira com a cidade brasileira de Barra do Quaraí) e a Águias do Samba de Alegrete. Em 2013 e em 2014, ela deixou de projetar o carnaval da Titanes e manteve o trabalho em Itaqui e assinou contrato com a Emperadores de la Zona Sur da cidade uruguaia de Artigas, considerado o maior carnaval uruguaio. Foi nesse momento que Rita entendia que havia se "profissionalizado", buscando sobretudo uma justa

remuneração para o trabalho. Nessas cidades, ela introduziu novas técnicas e ideias que havia aprendido em Uruguaiana, traçando reformulações estéticas em outros carnavais. Rita adaptava materiais, reformulava as formas carnavalescas, atualizava as escolas de samba nos seus contextos na pretensão de um salto de qualidade desejado por essas entidades que viam Uruguaiana como modelo.

As inovações que atualizavam vários carnavais na região, por Rita e outros profissionais, eram ligadas aos repertórios de conceitos e práticas que exaltavam a perspectiva de produção de uma festa moderna, ligada a lógicas de mercado. Turismo, empregabilidade, quantidade de recursos implicados, expansão e aumento da receita das Escolas, quantidade de atrações dos centros carnavalescos nos desfiles, tudo isso passava a ser índice apreciado pelos organizadores, pelo Poder Público e expectadores.

A tradição e a modernidade, o local e o nacional, os circuitos translocais de produção e circulação de objetos carnavalescos apresentavam-se ao final desse percurso como construções culturais híbridas traçadas em zonas densas de interculturalidade. Ao reorganizar as culturas carnavalescas em práticas entrecruzadas por culturas híbridas, os carnavalescos operavam, muitas vezes conscientemente, outras nem tanto, uma disseminação de centros, um reposicionamento das fronteiras. Como queria Canclini (2008, p.345), "hoje todas as culturas são de fronteira".

A análise das fronteiras nos carnavais nos permitia pensar sobre as dimensões do globalismo. O carnaval das escolas de samba com grande densidade histórica no Brasil configurou-se numa forma global de organização festiva. Estrutura de desfile, gênero musical, formas de apresentação eram muito similares nas cidades da fronteira sul brasileira e eram reconfiguradas nos contextos dos carnavais das cidades uruguaias e argentinas. Muitos dos carnavais detinham suas características próprias, mas aproximavam-se e dialogavam com as Escolas de Samba brasileiras. Como nos indicou Canclini (2008, p. 349), "em toda fronteira há arames rígidos e arames caídos. As ações exemplares, os subterfúgios culturais, os ritos são maneiras de transpor os limites por onde é possível".

CARNAVAIS ATRAVÉS DOS OBJETOS: TROCAS E NEGOCIAÇÕES ENTRE CARNAVAIS NOS PAMPAS

Para analisarmos a translocalidade no Carnaval dos Pampas, seria importante concentrar a nossa atenção na complexidade dos fluxos de trocas de objetos e nas transformações na sua materialidade nesses carnavais, conjuntamente com a circulação da mão de obra.

Hannerz (1997) nos indicava que os fluxos deveriam ser pensados na sua dimensão temporal, incitando-nos a pensar nos deslocamentos não só espaciais, mas

também na linha do tempo, num processo de incessante interpenetração local entre o centro e a periferia de um sistema cultural. Era isso que os objetos carnavalescos faziam no circuito Rio/Pampas, atravessavam distâncias em caminhões de cargas e serviam em outros tempos carnavalescos para além de sua origem efêmera, sendo ajustados e ressignificados para novos contextos da festa.

Appadurai (2010) tinha como perspectiva teórica a ideia de que deveríamos nos concentrar nas coisas trocadas, em vez de apenas focarmos nas formas e funções de troca dos objetos. Teríamos a possibilidade de analisar o vínculo entre a troca e o valor do objeto na sua dimensão política, no seu sentido mais amplo, interpretando as transações e os cálculos humanos nos esquemas culturais que davam vida às coisas.

Algumas questões importantes surgiam nesse sentido: como eram reutilizados, ressignificados e transformados esses objetos dos carnavais, da origem do seu fabrico para os outros carnavais nos processos de reciclagem? Quais os sentidos e os valores que se davam a estes objetos reutilizados nas competições carnavalescas? E, afinal, como as análises dos contextos de trocas poderiam nos ajudar a abrir o leque dos estudos das fronteiras?

Bens e trocas, produção e consumo lidos numa matriz cultural faziam parte das premissas clássicas de autores como Douglas e Isherwood (2004), como de Sahlins (2003) e Bourdieu (2010). Esses autores abriram um caminho nos estudos das ciências sociais conjugando interesses nas formas de consumo, o predomínio do valor de troca nos estudos dos grupos humanos, ultrapassando o valor de uso de viés marxista em voga até meados do século passado; analisando de que forma os significados dos objetos (ou de suas partes), seus usos e trocas possibilitavam uma profunda compreensão das relações sociais.

Featherstone (1995) nos colocou a par dos estudos sobre a cultura de consumo, e, no caso da sociedade contemporânea, a centralidade das mercadorias, comunicadoras simbólicas que operavam dentro da esfera dos estilos de vida estruturados por elas. Ao discutirmos nas culturas carnavalescas na Fronteira como os objetos eram produzidos, transformados em mercadorias com valores distintos, trocados, reformulados, reciclados ou descartados, nos dizia muito a respeito do funcionamento de um *mercado carnavalesco*. Mercado que tinha um funcionamento dinâmico ao relacionarmos os indivíduos e objetos em distintos contextos, rotas e regimes de trocas. Tínhamos como premissa a ideia de que os objetos carnavalescos nos indicavam que os carnavais não eram fechados em espaços sociais limitados e restritos, nos locais de sua fabricação e consumo, em suma, não eram fadados a efemeridade e descarte, como se analisava recorrentemente.

A partir dos objetos carnavalescos, vamos analisar algumas situações específicas que envolviam nossos interlocutores no carnaval de Artigas no Uruguai.

Artigas era uma cidade com cerca de 40 mil habitantes[8], e sua fronteira binacional era ligada por uma ponte de 700 metros entre as duas aduanas que cruzava o Rio Quaraí, situado no noroeste do Uruguai. Essa divisa fluvial a ligava à cidade brasileira de Quaraí, cerca de 120 quilômetros de Uruguaiana. Pelo segundo ano consecutivo, Rita Maidana havia sido contratada pela Escola de Samba Emperadores de la Zona Sur para o cargo de carnavalesca.

Em Artigas, os desfiles competitivos entre as quatro entidades locais se davam em três noites do feriado carnavalesco oficial (sábado, domingo e segunda-feira, respectivamente). As Escolas de Samba Rampla, Emperadores, Academicos e Império do Ayui desfilavam na Avenida Coronel Carlos Lecueder, a principal da cidade, com uma estrutura improvisada de arquibancadas pequenas e pouco confortáveis. A maior parte do público ficava em cadeiras e mesas (os camarotes comercializados) junto à pista de desfiles. A Lecueder comportava uma longa descida entre o obelisco central na parte alta da cidade, local de armação das Escolas, e em direção à aduana, na rua dos principais hotéis, cassinos e *free shops*[9]. As Escolas literalmente desciam a Lecueder, "bajavam", como falavam em espanhol, tornando o desfile bastante peculiar.

A missão de Rita e da Emperadores era árdua, vencer o carnaval e interromper a sequência de sete títulos consecutivos da considerada a maior e mais importante Escola de Samba do Uruguai. A Escola de Samba Barrio de Rampla tinha como presidente o Néstor, conhecido como Gordo, um uruguaio com ampla circulação nos barracões das escolas de samba cariocas, onde reunia sobras de carnavais, reciclagens e negociava fantasias e esculturas e as destinava ao seu galpão particular de objetos carnavalescos em Artigas, no bairro de mesmo nome da Escola de Samba.

Rita começou a trabalhar na ideia do enredo da Emperadores no meio do ano anterior. Como de costume, durante o inverno era a época de produção solitária da carnavalesca em ambiente caseiro. Nos meses de junho, julho e agosto, Rita criava um tema ou propunha uma ideia, reunia informações numa pesquisa prévia (sobretudo utilizando a internet) e escrevia a sinopse do enredo[10] para ser entregue para a diretoria.

---

[8] Dados do Censo do Uruguai de 2011.

[9] O comércio de artigos importados atraía a maior parte dos turistas durante o ano para as compras nas conhecidas redes com redução de tributos, os *free shops*. Os artiguenses já estavam acostumados no seu dia a dia com os fluxos de objetos entre fronteiras, e de certa forma o carnaval dava sequência à tradição comercial da cidade.

[10] A sinopse era a narrativa em forma textual sobre o que seria contado na avenida, guiando os compositores de samba-enredo, os desenhistas e os jurados sobre como seria desenvolvido o desfile da Escola de Samba. Toda a parte plástica do desfile deveria ser "justificada pelo enredo" e se desdobrava em fantasias e alegorias, assim como na letra do samba-enredo da história a ser contada. A apresentação anual de um enredo para o desfile era um dos pilares da forma global das Escolas de Samba engendrada historicamente no Rio de Janeiro.

Rita convenceu Camilo, o presidente da Emperadores, a definir sua ideia de tema-enredo para ser desenvolvida no desfile de 2014: a loucura ("Bendita Loucura" foi o título). Estava acordado que Rita faria a pesquisa e a escrita do tema enredo, os desenhos dos figurinos e das alegorias e o organograma do desfile. Seu trabalho previa apenas a orientação para a confecção das fantasias nos ateliês de costura e das alegorias no barracão improvisado. Os trabalhos de confecção iniciariam com dois ou três meses de antecedência da festa.

Em parte de seus projetos, Rita utilizava sua rede de amizades na indicação de contratações para trabalhos específicos nos carnavais por ela desenvolvidos. Rita contratava seguidamente Arlete Pagani para a confecção de fantasias, como as das alas de baterias e das alas de passistas por onde passava. Arlete era uma senhora, antiga moradora do Marduque, e de família muito dedicada ao carnaval que também era uma importante interlocutora na minha pesquisa nos Pampas.

Rita solicitou a contratação de André Koppke para a direção da Emperadores. André era primo de Marcos Koppke, o dono do ateliê carioca que ela conheceu em 2005 e trabalhou com ela na Marduque até 2009, como contamos. André trabalhou com Marcão por anos para Escolas de Samba cariocas, num processo chamado por ele de "finalização de fantasias" com pintura feita na pistola à pressão (chamada de pintura de arte). André tinha um ateliê próprio na cidade litorânea de Araruama no Estado do Rio de Janeiro, a cerca de cem quilômetros da capital.

Em 2014, André aceitou o convite para trabalhar por trinta dias com Rita em Artigas na confecção das quatro alegorias da Emperadores. Em início de fevereiro, ele deixou o Rio de Janeiro e rumou para a fronteira sul pela primeira vez desde 2009 (ele trabalhou cinco anos consecutivos em Uruguaiana a partir de 2005). André guardava dessa época amizades e boas reminiscências, tendo atuado no barracão da Marduque e como carnavalesco da Apoteose do Samba em 2007. Seu desejo era voltar a trabalhar no sul do Brasil onde considerava que poderia reencontrar um amplo mercado carnavalesco para seu tipo de trabalho, abrindo assim mais possibilidades de viver a maior parte do ano dos trabalhos com o carnaval.

Finalização de pintura, esculturas, fantasias e serigrafia eram as principais habilidades de André no seu ateliê particular em Araruama. Há cerca de 20 anos, de setembro a março, sua principal atividade eram os trabalhos para as Escolas de Samba. Fora desses meses, André seguia trabalhando com artes plásticas, desta vez atendendo um mercado local no litoral carioca.

Além de André, a direção da Emperadores contratou músicos de Porto Alegre para os ensaios de quadra e para o desfile. Kauby e um grupo de vozes e cavaquinistas chegaram em Artigas um dia após o desfile da Samba Puro, Escola de Samba do carnaval de Porto Alegre. Além deles, Andy Mendonça passou um longo período em Artigas. Andy, apesar de jovem (menos de 30 anos), tinha uma longa trajetória

no carnaval de Porto Alegre. Em Artigas era seu segundo ano cantando na Escola, mas o primeiro que ele havia ficado ao longo de dois meses na cidade, liderando o palco nos ensaios diários na quadra da Escola que varavam as madrugadas.

André e Andy dividiam uma casa alugada pela direção da Escola no Bairro Dezenueve, cerca de 15 minutos da quadra da Emperadores. A casa tinha estrutura apenas modesta e ficava bem próxima ao Rio Quaraí, numa zona baixa onde podiam ser vistas as colinas que se sucediam ao rio indicando as terras vizinhas no lado brasileiro.

A Emperadores tinha como ateliê uma pequena oficina alugada a uma quadra da sua sede. A oficina era uma casa improvisada, separada por uma parede que a dividia em duas salas, uma menor onde André ajustou suas bancadas de trabalho e uma sala maior que servia de depósito e confecção de esculturas. O ateliê improvisado era o único espaço de trabalho para o artesão protegido do mau tempo, sendo que boa parte das fantasias ficava espalhada no quintal do terreno coberta por lonas. Os carros alegóricos eram feitos ao ar livre, no espaço da quadra onde durante a noite aconteciam os ensaios diariamente, só cancelados em dias chuvosos.

Um dos principais trabalhos de André em Artigas foi o de reciclagem de esculturas. André trabalhou com afinco na recuperação de peças de grandes dimensões que seriam fixadas nas alegorias, entre elas a reforma de uma enorme cabeça de leão (o símbolo da Escola) que entraria no abre alas – a original pegou fogo quando seria fixada na alegoria uma semana antes do desfile, e André teve que refazê-la – a transformação de uma escultura com traços afros para um rosto de uma criatura que lembrava o personagem "Frankenstein", e as enormes esculturas de pierrôs.

Quando Rita montava seu enredo e seu projeto plástico, ela sempre refletia sobre as peças disponíveis no mercado carnavalesco da Região para adaptá-las ao enredo. Ela e seu marido, Cláudio Maidana, conheciam muito bem alguns dos barracões das Escolas de Uruguaiana e faziam incursões nesses locais para futuras negociações envolvendo as escolas de samba em que trabalhavam.

Algumas peças que Rita usou em Artigas tinham uma rica biografia de idas e vindas e readaptações para cada carnaval que passavam. Em geral, eram esculturas que seguiam o caminho de Rita nas Escolas em que ela produzia. Entre elas "as deusas", esculturas em fibra de vidro. As três esculturas levavam acima de seu corpo uma estrutura de ferro para ser utilizada no desfile por algum componente fantasiado, os chamados "queijos" para destaques, o que as tornava mais valiosas. Duas delas eram bustos com cerca de dois metros, com os rostos voltados para frente e o corpo inclinado, portavam uma capa nas costas e tinham os braços voltados para trás carregando o local destinado ao componente. Na escultura maior era apenas um grande rosto de cerca de três metros de altura.

As peças eram em cor branca e chamavam atenção pela qualidade da pintura e da expressividade, os olhos fechados, os cabelos desgrenhados para as costas e

uma grande pedra prata que representava um pingente no centro da testa de cada rosto das "deusas".

As esculturas das "deusas" eram muito valorizadas por Rita. Elas vieram direto do barracão da Beija-Flor, a afamada escola de samba carioca, no ano em que a Unidos da Ilha do Marduque homenageou-a com Rita Maidana como carnavalesca e autora do enredo. As peças foram doadas pela Beija-Flor em razão da homenagem para o Carnaval de 2011.

Rita negociou com a direção da Escola de Uruguaiana a compra das três esculturas para a Unidos dos Titanes de Paso de León em 2012. Um ano depois, as peças seguiram o trabalho de Rita e foram compradas pela Águias do Samba de Itaqui. No ano de 2014 as mesmas esculturas, sem sofrerem aplicações ou reformas, foram renegociadas e vendidas para Artigas. As esculturas foram utilizadas por Rita em quatro anos diferentes, adaptando-as a novos significados no contexto plástico alegórico e na narrativa do enredo de acordo com sua mudança de local.

Quando Rita pensava em escrever e desenhar o projeto plástico da Emperadores, essas peças eram consideradas parte do projeto, mesmo que Rita tenha apenas suposto um futuro sucesso na sua intermediação nas trocas entre as Escolas uruguaias. Se não se confirmasse a negociação, Rita fazia uma alteração no seu projeto inicial, readequando-o com outros objetos e possibilidades mais factíveis.

A origem da peça, proveniente do principal mercado carnavalesco do Brasil, consagrava seu prestígio e informava para os compradores um valor de uso carnavalesco elevado, não exatamente pela sua singularidade como na aura dos objetos (BENJAMIN, 2010) – já que esculturas de fibra normalmente eram reproduzidas largamente por um molde em isopor –, mas, sobretudo, pela legitimidade de origem e sua biografia. Por ter passado no sambódromo mais famoso do mundo, a Marquês de Sapucaí, e por ser produzida pela Beija-Flor, uma grande Escola de Samba carioca, as três deusas eram mais valorizadas pelos artesões e pela Escola compradora. O regime de valor das peças carnavalescas era um conjunto de significações ligadas ao seu contexto de vida e de seu valor material, e, mais do que isso, das trajetórias das peças e das suas transformações em vida.

Quanto a sua materialidade, acreditava-se que a peça tinha uma superioridade plástica devido à expertise da mão de obra utilizada, os recursos econômicos expendidos para sua fabricação e o material utilizado pouco trabalhado na região, a fibra de vidro. Comprar peças para serem reutilizadas era uma forma de obter uma qualidade plástica no desfile dificilmente obtida nos Pampas. Uma escultura usada, quando negociada em termos financeiros, era vendida a valores que giravam em torno de cinquenta a setenta por cento menor do que seu valor total de confecção. Quando renegociadas pelas Escolas em contextos regionais, as mesmas peças entravam em lotes de esculturas, fantasias e adereços, e não eram vendidas individualmente, mas sim em grandes

estoques de carnaval que tornavam o preço de compra ainda mais em conta. Se podia fazer um carnaval inteiro a partir da compra de lotes de objetos de Escolas de Samba desses centros produtores e negociadores de objetos, como Rio de Janeiro e Uruguaiana.

Enquanto as "deusas" eram esculturas bem conservadas, devido ao seu tamanho menor e sua qualidade no material, tínhamos duas peças de grandes dimensões que tiveram que ser minuciosamente recicladas por André. Eram pierrôs, cada um com cerca de cinco metros de altura, que foram comprados em Uruguaiana na Escola de Samba com nome inusitado, a Deu Chucha na Zebra, em negociação também intermediada por Rita.

Os dois pierrôs em isopor tinham chapéus, máscaras, calças abaloadas, sapatos de pontas. Existiam mais dois pierrôs que portavam bandolins nas mãos e estavam menos danificados por serem esculturas de fibra de vidro, com muito maior durabilidade. Os pierrôs de fibra fabricados no carnaval carioca vieram de Bella Unión e foram comprados no lote que Camilo adquiriu da Titanes (antes da Titanes os pierrôs também eram da Chucha). As quatro esculturas comporiam apenas um dos carros alegóricos da Escola, os dois pierrôs em isopor ficariam na frente da alegoria e os demais na parte traseira. Seriam as maiores esculturas utilizadas pela Emperadores no carnaval, e entre as maiores e mais bem apresentadas esculturas do carnaval de Artigas.

A condição de conservação dos pierrôs quando chegaram em Artigas era bastante ruim devido ao local de depósito onde eles estavam. Os objetos ficavam a céu aberto no barracão da Chucha. Apesar de cobertos por lonas, sofriam as intempéries climáticas e as danificações das recorrentes utilizações e transporte. Além da pintura grosseiramente danificada, várias partes do corpo e do rosto das esculturas tinham sofrido pequenas avarias. Um dos pierrôs tinha parte de uma das mãos quebrada e outra peça com um pé faltando. André trabalhou nas peças com zelo, gastando quase uma semana de trabalho na recuperação de todas elas.

Primeiro, ele aplicou pedaços de isopor de acordo com o tamanho exigido enxertando as partes do corpo que faltavam. Em cada pedaço cortado, ele esculpia com uma pequena faca de ponta os detalhes que tinham sido danificados. Após esculpir os pedaços, o trabalho era o de montar as pequenas partes no pierrô com cola de espuma de poliuretano. Em seguida, ele lixava as peças, reduzindo as partes ásperas e dando forma ao desenho do corpo, preparando-as para a pintura. Na fase final, acrescentava-se a pintura realizada com pistola à pressão, misturando as tintas acrílicas na tonalidade que ele pretendia reforçar. O bico da pistola era ajustado para espalhar mais ou concentrar o foco da pintura, orientando a força do compressor de ar e o tamanho da área a ser direcionado o fluido.

André trabalhou durante 30 dias, realizando a recuperação de objetos e a confecção de novas esculturas. André trabalhava a maior parte do tempo sozinho. Ele era o único artesão remunerado no barracão da Escola. Além dele, alguns voluntários apareciam de forma dispersa para auxiliá-lo na produção dos adereços. Esses raramente

tinham alguma técnica apurada em trabalhos plásticos e não conseguiam se adaptar a sua forma de trabalho. André esperava uma carona às oito da manhã para começar o trabalho no ateliê. Parava uma hora para almoço ao meio-dia e às seis da tarde, no máximo às sete, ele fechava o espaço para dar início aos trabalhos apenas no outro dia.

Em Artigas a população acostumada a longas sestas durante as tardes (o comércio fechava no início da tarde para o descanso), e aos longos ensaios nas madrugadas do pré-carnaval, e isso fazia com que seus voluntários chegassem no final da tarde, não compactuando com o período diurno de trabalho de André. Quando os voluntários estavam dispostos André já estava bem cansado.

Os atrasos no trabalho das alegorias e a não adaptação de André a sua equipe de voluntários, dispersos e nem sempre presentes, e, por outro lado, o pouco comprometimento dos componentes voluntários da Emperadores nos desacertos com a forma de trabalho de André, presos às anteriores formas de trabalho para o Carnaval de Artigas, fizeram com que o ateliê e as alegorias tivessem grande atraso e muitas dificuldades de confecção. André enumerava a falta de materiais, a falta de boa mão de obra, a dificuldade de trabalhar com os poucos funcionários amadores, e a acomodação dos voluntários da Escola que entendiam que tudo se realizaria na última semana, como suas maiores dificuldades para a realização do que ele consideraria um bom trabalho.

A "desorganização e o amadorismo" em Artigas, destacados por André, eram realidades distantes daquilo que ele conhecia como produção em carnaval nos barracões e ateliês cariocas. Se para ele o carnaval das Escolas de Samba era considerado um trabalho profissional, em Artigas, ainda não existia uma infraestrutura para a produção do carnaval que comportasse esses preceitos. O Carnaval de Artigas para seu crescimento ainda dependia fortemente do circuito de trocas de objetos carnavalescos, e de profissionais especializados de outros carnavais, para além de sua produção local.

Apesar das dificuldades e dos desacertos de André com a Escola para a finalização dos carros alegóricos,[11] seu trabalho foi muito elogiado pela imprensa carnavalesca local, e a Escola foi julgada com quatro notas dez em alegorias pelos dois jurados que vieram do Rio Grande do Sul (a maior parte deles eram jurados provenientes de Porto Alegre). Logo depois de Artigas, Rita intermediou outro trabalho para André. Desta vez, André foi trabalhar por duas semanas nas alegorias da Barão do Itararé no carnaval fora de época de Santa Maria. André retornou para o Rio de Janeiro em abril e planejava com Rita a abertura de um ateliê de confecções de fantasias e esculturas em Uruguaiana para atender os carnavais da Fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai.

[11] A Emperadores terminou novamente em terceiro lugar, frustrando as expectativas de título sob intensos protestos da direção da Escola que contestou alguns resultados do júri. A Rampla venceu novamente e se tornou octacampeã do carnaval de Artigas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa sobre os carnavais nos Pampas iniciou em Uruguaiana. Ela era o ponto de partida das nossas reflexões por ser uma cidade-polo carnavalesca na Região – além de estar no entroncamento geográfico dos carnavais nas cidades que venho analisando. O interesse era produzir reflexões que conjugassem a interação e a articulação dos indivíduos e dos objetos carnavalescos a partir da inserção etnográfica do pesquisador, mais um sujeito migrante nos fluxos entre carnavais.

A produção dos carnavais ao sul do Brasil sugeriam as possibilidades de se pensar nos eventos como intersecções e interconexões de fluxos e fronteiras, as pontes que ligavam os carnavalescos que circulavam entre os centros e as margens. As pontes reuniam três momentos distintos de travessia: primeiro, a partida do lugar de origem; por último, a chegada ao lugar de destino; e o segundo e mais importante momento, estar sobre ela, a passagem, o momento de transição e de impossibilidade de retorno no sentido e no tempo. Esse momento metafórico podia ser narrado de vários ângulos através dos encontros culturais que nos possibilitavam refletir sobre a dinamicidade temporal e espacial desse cenário, que comportava configurações ricas em traduções e hibridações entre o local e o global.

Na análise do Carnaval da Fronteira pretendíamos pensar nos circuitos apresentados a partir da noção de *configuração cultural* (GRÍMSON, 2011) ao tentarmos nos distanciar das análises que preferiam entender a situação do encontro de culturas em contato de forma mais dura, onde as culturas significavam uma homogeneidade prévia, com processos de trocas e de conflitos entre duas totalidades anteriores. Preferíamos partir da noção de configuração cultural para nos afastar de um conceito de *cultura* que não nos dava subsídios para pensarmos nas desigualdades, heteroglossias e conflitividades nas situações vivenciadas pelos grupos e indivíduos em encontro.

Ao fazermos referência ao estudo das *fronteiras,* as entendemos como possíveis de existir através de processos e categorias distintas: uma linha no mapa, um rio como entidade material, uma distinção de sistemas legais de soberanias estatais, os limites entre as identificações ou configurações culturais. Mesmo que borradas, as fronteiras remetiam às categorias e identidades que as pessoas e as instituições mobilizavam na produção das diferenças, nas tentativas de aludir às supostas existências de grupos homogêneos e separados, como se eles existissem e fossem claramente distinguíveis.

Os processos de construção e estabelecimento de diferenças que nos levavam às fronteiras poderiam estar entrelaçados em muitos cenários na constituição do social, nas próprias configurações existentes nas culturas híbridas. Por isso, se tornavam necessárias as análises centradas nas intersecções das configurações culturais (e das produções de fronteiras e hibridações) destrinchadas nos encontros, como os narrados neste capítulo. Como queria Grímson:

> As intersecções entre as configurações culturais podem ser uma chave analítica onde o local nunca implica insularidade, e onde os fluxos culturais se compreendem em contextos nos quais os significados da desigualdade e da heterogeneidade sejam interpretados incorporando o conjunto das supostas "esferas" econômicas, políticas e da ação social (GRÍMSON, 2011, p. 210).

No Carnaval da Fronteira, a produção de uma festa que envolvia grandes projetos dos indivíduos participantes, do poder público e das associações carnavalescas, promovia processos de interconexões entre locais que cruzavam as fronteiras físicas baseados em heterogeneidades e complexidades, numa difusão de significantes que nos exigiam o entendimento de fenômenos globais e dos contextos locais. Se existia uma *economia estética do espetáculo* na formatação e sedimentação do carnaval dos Pampas, na ampliação de circuitos interpessoais e entre carnavais, ela estava intimamente articulada a configurações culturais em processos históricos nos encontros culturais que permitiram o seu desenvolvimento.

Os contextos de negociações e os processos históricos e políticos constituintes dessas fronteiras nos apontavam caminhos para discutir o que ainda era rígido e o que poderia ser fluido na produção dos limites e nas noções de *translocalidade* nas culturas. Os carnavais que dialogavam e se constituíam através dos contextos locais, e nas suas articulações para além das fronteiras, sugeriam caminhos e possibilidades de deslocamentos entre as discussões sobre diferenças e intersecções nas produções sociais, culturais, econômicas e políticas praticadas nas culturas fronteiriças. A hibridação, as traduções e os encontros interculturais eram chaves para o entendimento desse processo.

CAPÍTULO 14

JAVALIS NA CAMPANHA: PORCOS FERAIS, INVASÃO BIOLÓGICA E CONFIGURAÇÕES DO AMBIENTE NA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI

Caetano Sordi

INTRODUÇÃO

A fronteira brasileiro-uruguaia se estende por 985 quilômetros desde a chamada Ilha Brasileira, na confluência dos rios Quaraí e Uruguai, até a desembocadura oceânica do Arroio Chuí, no extremo sul da histórica região conhecida como *Campos Neutrais*. Grande parte dessa fronteira é seca, ou seja, não delimitada por cursos d'água e outros acidentes geográficos de destaque. Prevalece, portanto, a pradaria ondulada que Domingo F. Sarmiento, em seu *Facundo* (1845), classificou como "a imagem do mar na terra, a terra como no mapa".

A presença de conurbações binacionais como Aceguá/Aceguá, Quaraí/Artigas, Chuí/Chuy e Santana do Livramento/Rivera constitui um cenário de transumância e fluxos materiais e imateriais bastante *sui generis*, o que também se reflete no campo ambiental.

Neste capítulo, viso analisar os desafios regulatórios e as controvérsias implicadas no manejo de um desses fluxos, o qual, pelo menos do lado brasileiro da divisa internacional, tem sido construído socialmente sob a forma de uma "tragédia" ou "desastre", ao mesmo tempo humano e ambiental: o processo de invasão biológica de javalis asselvajados [*Sus scrofa scrofa*] e seus híbridos com porcos domésticos [*Sus scrofa domesticus*] – popularmente conhecidos como "javaporcos" – na Campanha gaúcha, em curso desde a década de 1990.

Genericamente, um processo de invasão biológica pode ser conceituado como aquilo que ocorre quando uma espécie exótica introduzida num ambiente nativo qualquer se torna "invasora", ou seja, passa a ameaçar a sobrevivência de ecossistemas, hábitats ou outras espécies (BRASIL, 2006, p. 5).

De acordo com o artigo 8º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), protocolo internacional em vigor desde a Convenção de 1992 das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, é considerada como espécie exótica invasora todo organismo cuja "introdução ou dispersão fora da sua área de distribuição natural, passada ou presente, ameace a diversidade biológica nativa". Esse mesmo documento obriga os países signatários a desenvolver ações de prevenção, controle e erradicação dessas espécies, o que é muito difícil de ser realizado, visto que, embora a circulação de seres vivos não humanos tenda a embaralhar os limites físicos, políticos e jurídicos dos Estados nacionais, convencionados e reconhecidos apenas por seres humanos (BEVILAQUA, 2014), a maior parte dos mecanismos de gerenciamento ecossistêmico ainda se dá em nível doméstico e nacional (LE PRESTRE, 2005). Assim, uma primeira questão que se coloca para o governo dos Estados afetados por processos de invasão biológica é como gerenciar e governar processos cujas linhas e vetores de dispersão não se submetem às – e não são contidos pelas – linhas demarcatórias e ao espaço soberano. Nesse sentido, um processo de invasão biológica que se desenvolve numa região de fronteira – e de fronteira *seca* – não poderia ser mais emblemático.

Por si só, a migração de espécies biológicas de uma região a outra do planeta não se configura como um problema exatamente grave. Ao contrário, como afirmam os biólogos, a movimentação de organismos e suas populações é um dos fenômenos que determinaram, e continuam a determinar, a história e a polivalência da vida na Terra (TOWSEND et al., 2010; CROSBY, 2011; WILSON, 2012). No entanto, a intensa mobilidade humana dos últimos quatro séculos acelerou a dispersão geográfica de animais, plantas e outros seres vivos num nível sem precedentes, logrando alterar em profundidade os ciclos naturais de inúmeros ecossistemas ao redor do globo (FUKAMI, WARDLE, 2005; KING, TSCHINKEL, 2008; BARTZ et al., 2009; OLIVEIRA, PEREIRA, 2010).

O próprio bioma em que a acontece a invasão biológica que temos em foco, o bioma pampa[1], do ponto de vista da sua história ambiental, pode ser considerado como uma das mais frentes mais agressivas e emblemáticas do que Crosby (2011) conceituou como "*imperialismo ecológico*", isto é, a conquista de outras regiões do globo a partir do acionamento da biota nativa eurasiana como vetor de colonização e assimilação destas regiões ao sistema de poder europeu.

---

[1] O bioma pampa ocupa uma área de aproximadamente 750.000 km2 entre os paralelos 300S e 340S, no sentido norte-sul, e entre os meridianos 570W e 64ºW, no sentido leste-oeste. Caracteriza-se pelo clima subtropical, pela presença de planícies onduladas, gramíneas e vegetações arbustivas. Tradicionalmente ocupado pela pecuária extensiva e agricultura. No Brasil, é considerado um bioma ameaçado.

Isso porque, nessas onduladas planícies do sul da América do Sul, emergiu um complexo sociocultural marcado, acima de tudo, pela interação produtiva entre seres humanos e ao menos três espécies eurasiáticas introduzidas pelos invasores para dar sentido à ocupação da região: equinos, ovinos e bovinos (FREITAS, 1980; VELHO, 1982; PRADO Jr., 2011). De lá para cá, a dinâmica ecossistêmica do Pampa foi intensamente transformada pela presença desses animais, de modo que o ambiente natural da região, tal como a conhecemos hoje, é muito diferente daquele encontrado pelos conquistadores, num processo tomado por Crosby (2011) como dos mais emblemáticos para se compreender o "imperialismo ecológico"[2]. Mais recentemente, iniciativas internacionais como a *Alianza del Pastizal*[3] têm ressaltado, curiosamente, o papel das atividades pastoris e da manutenção destas três espécies como elementos de preservação do próprio bioma, dada a ameaça representada à sua conservação por atividades de impacto ambiental mais agressivo, como o reflorestamento papeleiro e o avanço da monocultura de grãos. Os javalis asselvajados, assim como o capim Annoni [*Eragrostis plana* nees][4], também estão incluídos na lista de ameaças ao bioma.

Longe de se configurar numa peculiaridade do bioma pampa, a invasão biológica protagonizada por javalis é uma dinâmica recorrente em muitos ambientes naturais ao redor do globo, e a espécie está indexada, inclusive, entre os 100 organismos invasores mais nocivos do mundo (LOWE *et. al.,* 2000 [2004])[5]. Animal incrivelmente polivalente, de dieta onívora e fácil adaptação em quase todos os ambientes da Terra, o javali ainda tem a inconveniência de produzir híbridos férteis com porcos domésticos, os chamados *"javaporcos"*, apresentando dominância genética sobre eles. No que tange aos prejuízos socioeconômicos produzidos pelo *Sus scrofa scrofa*, os aspectos são incontáveis, como a destruição e o pisoteamento de lavouras, a pre-

---

[2] Em seu livro, Crosby (2011) cita o emblemático caso da alcachofra-brava ou cardo de Castela (do gênero *Cynara*) no Pampa, cujo processo de invasão já havia sido diagnosticado por Charles Darwin.

[3] Iniciativa de conservação ambiental estabelecida em 2007 que tem por objetivo "conservar los pastizales naturales y su biodiversidad en el Cono Sur de América del Sur a través de acciones coordinadas entre los cuatro países (Uruguay, Paraguay, Brasil y la Argentina), y entre los sectores de la sociedad (productores, organizaciones civiles, academia y gobiernos), en el marco de un desarrollo armónico y sustentable de la región" (Disponível em: <http://www.alianzadelpastizal.org/en/institucional/presentacion>. Acesso em: 14 jul. 2014).

[4] Gramínea de origem africana introduzida nos campos do Sul em meados do século XX. Recebe este nome devido ao seu introdutor no Rio Grande do Sul, o fazendeiro Ernesto José Annoni.

[5] Disponível em: <http://www.issg.org/database/species/ecology.asp?si=73&fr=1&sts=sss&lang=EN>. Acesso em: 19 dez. 2013.

dação de espécies autóctones, danos à produção animal, transmissão de zoonoses aos animais domésticos, e até mesmo a morte de algumas pessoas da zona rural (DEBERT, SCHERER, 2007).

Na zona de fronteira onde venho realizando meu trabalho de campo, os javalis tem sido responsáveis por danos expressivos à ovinocultura, consolidando entre os produtores rurais uma retórica crescente de *guerra ao javali*. Antes de passar à análise deste ponto específico, contudo, faz-se necessária uma breve introdução histórica, de modo a situar diacronicamente o problema dos javalis num contexto de trocas e fluxos fronteiriços trinacionais.

LASTRO HISTÓRICO

As primeiras introduções de javalis no Cone Sul remetem ao início do século XIX, quando da sua introdução para fins de caça e criação. Debert e Scherer (2007) citam introduções ocorridas na província argentina de La Pampa entre 1904 e 1906, ao passo que Lombardi *et al.* (2007) relembram o caso da chamada Estância Anchorena, propriedade localizada no distrito de Colônia e hoje empregada como casa de campo da presidência da república do Uruguai. De propriedade do argentino Aarón Anchorena, esta estância se notabilizou como vetor de introdução de várias espécies cinegéticas que depois se dispersaram pelo pampa uruguaio, como o próprio javali europeu, importado desde o Cáucaso, e o cervo axis [*Axis axis*], até hoje encontrado em manadas dentro dos limites da propriedade.

Deparando-se com um ambiente repleto de recursos forrageiros e pobre em predadores naturais, como grandes carnívoros, o *Sus scrofa scrofa* prosperou na República Oriental, tendo sido declarado praga nacional em 1992 (URUGUAY, 1992) e espécie de livre caça em 1996 (URUGUAY, 1996). No Brasil, embora não haja consenso sobre como estes animais ingressaram em território nacional, presume-se que seja devido à migração espontânea de alguns espécimes vindos do outro lado da fronteira em combinação nociva com o contrabando e a criação ilegal desde a década de 1960 (DEBERT, SCHERER, 2007). Uma interpretação bastante comum sobre o problema na região alega que a expansão do reflorestamento no Uruguai, bastante fomentada nas últimas décadas, teria pressionado os javalis em direção ao Brasil, o que carece de sustentação empírica. Esta correlação, entretanto, denota que há importantes mudanças ambientais em curso na Campanha nos últimos anos, o que não passa despercebido pelo olhar dos leigos.

Para além dos dispositivos governamentais e legais erigidos para lidar com o fenômeno, destaca-se a formação de uma ampla cadeia social destinada ao controle e erradicação do javali no sul do Brasil, cadeia esta que envolve organismos tradicionais do associativismo cinegético local, como a Federação Gaúcha de Caça e Tiro (FGCT), e novas organizações surgidas a partir do próprio problema, como a Associação Gaúcha de Controle do Javali Asselvajado (AGAJA)[6]. Do ponto de vista destes agentes, é perceptível que o problema ambiental do javali abriu uma janela de oportunidade para uma ambientalização do discurso da caça no Brasil Meridional, isto é, uma nova forma de legitimação social da atividade cinegética à luz de um problema socioambiental[7].

Após duas décadas de idas e vindas legais, o controle populacional da espécie através do abate ganhou novo impulso com a promulgação da Instrução Normativa 03 de 31 de Janeiro de 2013 do IBAMA, que decreta a nocividade do javali europeu e dispõe sobre o seu manejo e controle em todo o território nacional por tempo indeterminado (BRASIL, 2013). De acordo com o documento, o controle dos javalis vivendo em liberdade poderá ser realizado por pessoas físicas ou jurídicas, desde que previamente inscritas no Cadastro Técnico Federal (CTF) do IBAMA na categoria "*Uso dos Recursos Naturais* e *manejo de fauna exótica invasora*". Além disso, a Instrução Normativa também proíbe a distribuição e comercialização dos subprodutos oriundos do abate de javalis e suspende por tempo indeterminado o registro e a instalação de novos criadouros da espécie no Brasil. Visto que se trata de uma atividade que envolve o uso e manejo de armas de fogo, um domínio cuja regulação é prerrogativa das Forças Armadas, também se exige dos abatedores que realizem seu registro junto ao Exército, o que se encontra atualmente regulamentado pela Instrução Técnico-Administrativa 01 de 30 de abril de 2014 da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) desse órgão (BRASIL, 2014).

---

[6] Associação fundada em 2010 na região serrana do Rio Grande do Sul, onde há muitos caçadores tradicionais. Desde sua criação, a AGAJA vem fazendo intenso *lobby*, junto ao Exército, pela liberação de armamento que considera mais adequado ao abate de javalis e seus híbridos.

[7] Faço aqui referência aqui ao conceito de "*ambientalização dos conflitos sociais*", tal como exemplificado por Leite Lopes (2006), isto é, aquilo que ocorre quanto grupos sociais passam a mobilizar uma gramática ambiental para fazer valer seus interesses e reivindicações.

OS JAVALIS E A FRONTEIRA

Na região da Campanha Gaúcha, onde o grau de associativismo cinegético é baixo em comparação com outras regiões do Rio Grande do Sul[8], os produtores rurais afetados pelo javali têm desenvolvido estratégias de manejo e controle da espécie como podem.

Nesse contexto, a busca por auxílio ao outro lado da fronteira, onde a cultura de caça ao javali encontra-se mais bem estabelecida, torna-se inevitável. Um modo muito popular de caça ao porco asselvajado no Uruguai é a caçada *"a mano y cucillo"* (ou *"a perro y cucillo"*), em que matilhas de cachorros treinados encurralam grandes javalis machos – que no lado Brasileiro da fronteira são chamados de *"cachaços"* – nas áreas de mato e arbusto do pampa, muitos dos quais sendo violentamente atacados pelo suíno feral.

Avançando a cavalo ou a pé, o caçador se aproxima e desfere golpes de lança ou faca no dorso ou no pescoço do javali, num tipo de experiência cinegética em que o objetivo é justamente um combate de vida e morte com o animal. O prêmio a ser cobrado nesse tipo de caçada é a cabeça do macho abatido como troféu, que será empalhada e exibida em algum lugar de destaque da propriedade rural[9].

No entanto, para fins de controle populacional da espécie, os gestores ambientais concordam que o método mais efetivo seria o apresamento conjunto de grandes coletivos de animais (varas), à noite, com foco nas fêmeas em idade reprodutiva e nos leitões. Na zona da Área de Proteção Ambiental (APA) do Ibirapuitã[10], onde muitos

---

[8] Em seu site da internet, a FGCT dá grande ênfase à imigração italiana, concentrada no nordeste do Rio Grande do Sul, enquanto uma espécie de momento fundador do associativismo cinegético no sul do Brasil.

[9] De maneira emblemática, uma audiência pública sobre a questão do javali realizada no início de maio de 2013 na Câmara de Vereadores de Santana do Livramento contava com uma enorme cabeça de javali macho no centro do plenário, numa espécie de evocação totêmica ao "inimigo" a ser batido. O seu abatedor, um dos produtores rurais presentes na ocasião para reclamar da falta de atenção do Estado em relação ao problema, ao tomar a palavra, disse: *"Esse bichinho* [apontando *que tá aí* para a cabeça empalhada de javali no centro do plenário] *matou numa propriedade pequena setenta cordeiros e cinco ovelhas. Levamos cinco dias pra poder matar ele. Mas fizemos a justiça.* [burburinho, risos] *Fizemos a justiça, que nada mais é que uma contrapartida".*

[10] A APA do Ibirapuitã é uma unidade de conservação federal de uso sustentável, criada em 20 de maio de 1992, administrada pelo Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBio) desde 2007. Ocupa uma área de aproximadamente 319 mil hectares, distribuídos entre diversas propriedades rurais dos municípios de Santana do Livramento, Quaraí, Alegrete e Rosário do Sul. A maior parte do seu território está localizada na chamada *cuesta de haedo*, uma província morfológica constituída, em sua maioria, por campos limpos, pastagens e elevações (*cerros*) que não ultrapassam os 300m de altitude, em zonas isoladas. A APA tem por objetivo salvaguardar as nascentes e o curso do rio Ibirapuitã, afluente do Ibicuí, que conduz por sua vez ao Uruguai e à bacia do Prata.

ovinocultores vêm acusando seguidas perdas por parte do javali, os gestores ambientais do Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão responsável pela manutenção da Área, vêm tentando disseminar o que acreditam ser boas práticas de controle populacional do javali em certas propriedades-chaves da zona, na esperança de que o sucesso dessas fazendas-modelo seja seguido pelos vizinhos e por propriedades próximas.

Esse modelo consiste num estudo prévio dos terrenos afetados – baseado na interpretação etológica das movimentações dos animais em campo, a partir dos sinais deixados por eles na paisagem (carcaças devoradas, fezes, pegadas, rastros, pisoteamentos, fuçadas, etc.) – seguido da montagem de atrativos alimentares (cevas), armadilhas horárias e fotográficas, de modo a registrar o horário de saída e entrada dos porcos ferais no terreno selecionado para o abate. Após acostumá-los com o campo, o que dura em torno de duas a três semanas, atiradores devidamente cadastrados no CTF fazem o abate, posicionados sobre plataformas montadas com andaimes em algum ponto mais elevado do terreno. Com isso, além de procurar disseminar uma prática mais efetiva do ponto de vista do controle populacional, os gestores ambientais também visam coibir o ingresso de caçadores amadoristas – muitos deles uruguaios – na APA do Ibirapuitã, dado o risco de eles também apresarem espécimes da fauna nativa. A permeabilidade da linha fronteiriça, bem como o caráter inóspito e agreste de muitas estradas rurais, facilita esse tipo de movimentação.

O destino das carcaças de javalis abatidos também é motivo de preocupação na região. Embora a recomendação seja a de consumi-las na própria estância ou deixá-las para serem reincorporadas à natureza, não há como ter controle absoluto sobre as movimentações dessas carcaças através das redes familiares e de amizade formadas por caçadores, produtores rurais, comerciantes, peões e outras personagens da paisagem fronteiriça. Na zona urbana de Santana do Livramento, por exemplo, corre o boato de que haveria linguiças sendo vendidas nos açougues e "*bolichos*" do município produzidas a partir de carne de javali.

Esse e outros fenômenos são exemplos das maneiras com as quais o javali tem alterado uma série de traços da "*taskscape*" fronteiriça, aqui compreendida nos termos de Ingold (2000) como o conjunto qualitativo e heterogêneo de atividades [*tasks*] efetuadas pelos organismos humanos e não humanos que, em concertação, produzem uma determinada configuração socioespaço-temporal.

No lugar das caçadas, muitos produtores rurais têm optado pela instalação de cercas eletrificadas ao redor dos cochos e potreiros frequentados pelas suas ovelhas, o que denota uma reorganização do espaço físico e das interações com os animais no interior das fazendas. Outros têm notado a diminuição de aves silvestres de nidificação superficial como o quero-quero [*Vanellus chilensis*] e a ema [*Rhea americana*], o que se atribui ao consumo de seus ovos e filhotes por parte dos javalis.

Um ovinocultor que entrevistei relata ter percebido que estas aves têm procurado estabelecer seus ninhos próximos aos potreiros eletrificados, o que exemplificaria, nas suas palavras, *"a inteligência dos animais"*.

A própria incorporação de abates sistemáticos de javali, seja através do método importado do Uruguai, seja através do método preconizado pelos gestores ambientais, introduz mudanças importantes na rotina das estâncias. Sujeitos até então acostumados com o abate ritualizado e relativamente docilizado de animais domésticos, como vacas e ovelhas, passam agora a desenvolver habilidades [*skills*] cinegéticas bem diferentes daquelas até então requeridas na caça esporádica de animais selvagens e mais inofensivos como o *"sorro"* (graxaim) [*Pseudalopex gymnocerus*], o *"capincho"* (capivara) [*Hydrochoerus hydrochaeris*] ou as *"mulitas"* (tatus) [*Dasypus hybridus*]. Nas palavras de outro ovinocultor entrevistado, não haveria *cultura de javali* deste lado da fronteira, o que levaria ainda algum tempo para ser consolidado.

Ademais, é possível notar que, ao exporem suas próprias impressões do problema dos javalis, os ovinocultores da zona da APA do Ibirapuitã fazem constantes referências ao que ocorre do outro lado da linha fronteiriça, a título de comparação. Não somente no que diz respeito ao javali, mas sobre uma plêiade de assuntos e consternações que tangenciam a atividade pecuária numa zona historicamente marcada pela proximidade com o outro país e por uma crônica depressão econômica[11]. Entre esses assuntos, destaca-se certa recorrência ao fato de a frente de expansão pecuária ter se deslocado para o norte e o centro-oeste do Brasil, seguindo a marcha do gado zebuíno. Isso teria deixado o Rio Grande do Sul e seu plantel de raças europeias numa situação incômoda entre um gigantesco sistema de *agribusiness* montado no Brasil Central, de um lado, e uma pecuária bovina de qualidade artesanal, muito reputada no cenário internacional, representada pelos vizinhos platinos – sobretudo o Uruguai – de outro.

Em relação à ovinocultura, o javali parece ter contribuído para catalisar ainda mais uma narrativa de decadência e lento declínio já vigente, marcado por expressões como "tu não consegue mais gente que saiba tosquiar uma ovelha ou daqui a cem anos, toda essa reserva não vai ter mais criação de ovinos [...] ela vai ser só mato, e só javali". Para muitos, as normas mais flexíveis em relação à caça e ao porte de armas

[11] No caso da ovinocultura, ressalta-se que mesmo com a Campanha Gaúcha detendo o maior plantel ovino do Brasil (23% de todo o efetivo nacional), os rebanhos são consideravelmente menores que aqueles de décadas passadas, isto é, antes que uma forte crise internacional, provocada pelo advento das fibras sintéticas e pelo acúmulo de estoques na Austrália, se abatesse sobre o mercado internacional de lã, na década de 1980. Desde lá, a produção ovina da região vem se reestruturando a partir de uma mudança de foco em direção à produção de carne (SILVA et al., 2013).

no país vizinho seria uma *vantagem* dos uruguaios em sua própria guerra contra ao javali, ao passo que as normas ambientais, sanitárias, fiscais e de armamento no Brasil, potencializadas por sua burocracia mastodôntica[12] só complicariam as situações de Livramento para cima.

Devido a isso, creio ser interessante pensar a proliferação de javalis na zona de fronteira brasileiro-uruguaia também à luz do conceito de "*evento crítico*", formulado por Veena Das (1995). Não somente pelo fato de que o aparecimento de porcos ferais nas Campanhas e estâncias dessa região tem configurado novas formas de subjetivação política – o que fica claro no caso da adoção de uma gramática ambiental para se defender a legalização da caça –, mas também por ter exposto uma série de contradições e disputas, inerentes à vida da Campanha gaúcha, que somente um evento crítico desta proporção tem a capacidade de trazer à tona.

Como afirmam Boltanski e Thevenot (1999) sobre os *momentos críticos*, ou Bruno Latour (2001) sobre as "caixas pretas", tratar-se ia de um daqueles momentos da vida social em que as pessoas, absorvidas em tarefas ordinárias e tendo que coordenar suas ações, dão-se conta de que algo deu errado, de que alguma coisa mudou. Essa mudança, longe de se situar apenas no seu campo restrito de acontecimento, tem a capacidade de colocar em questão todo o resto das coordenações de ação implícitas entre indivíduos, coisas, agentes humanos e não humanos que fazem funcionar determinado arranjo da vida social.

Um bom exemplo disso, na região onde realizo meu trabalho de campo, é o conflito instaurado entre ovinocultores afetados pelo javali, de um lado, e a inspetoria veterinária estadual, de outro. Devido à maneira com que a produtividade anual dos rebanhos é calculada, a partir de um formulário preenchido pelos próprios produtores rurais, as mortes causadas por ataques de javali aos cordeiros recém-nascidos não são percebidas pelos órgãos do Estado, visto que é requerida apenas a taxa de assinalação, isto é, o número de animais novos que receberam a marca ou o brinco da propriedade. Em uma audiência pública da Câmara Municipal de Santana do Livramento na qual essa controvérsia veio à tona, uma série de outras insatisfações e queixas mútuas entre os dois grupos acabou sendo externalizada, conduzindo ao reconhecimento generalizado de que haveria, de fato, "pelo menos um problema de comunicação".

---

[12] Críticas à burocracia uruguaia, contudo, também são presentes nos relatos. De acordo com um entrevistado, tanto brasileiros quanto uruguaios penariam frente às suas respectivas burocracias, mas de maneiras diferentes. O brasileiro sofreria de um Estado pesado demais, cuja mobilização burocrática se arrastaria lentamente por meses e meses até o requerente conseguir alguma coisa. Já o uruguaio só conseguiria mobilizar a burocracia do Estado, mais simples que a brasileira, fazendo-a funcionar sob propina. De acordo consigo, do outro lado da fronteira valeria a norma "hecha la ley, hecha la trampa".

RETÓRICAS DE ENFRENTAMENTO: GUERRA E ABIGEATO

Dentre as diversas formas êmicas de se pensar a novidade representada pelo javali nos campos do sul, creio que a mais relevante é a analogia feita por muitos ovinocultores entre o *Sus scrofa scrofa* e o ladrão de gado ou abigeatário. Tipo social bastante comum da fronteira brasileiro-uruguaia, em paralelo com o contrabandista, o ladrão de gado e as percepções vigentes sobre seu estatuto e *modus operandi*, agora atribuídos também ao javali, manifestam muitos aspectos interessantes sobre uma cultura forjada sobre a apropriação do gado e suas capacidades produtivas como unidade e reserva de valor; quanto mais em uma região de fronteira, em que a própria "ideia de fronteira", por assim dizer, articula ao mesmo tempo a ideia de frente de expansão e o constrangimento do limite do espaço ocupado pelo outro, numa configuração simbólica marcadamente agonística (BARETTA; MARKOFF, 1978). A ideia da *"fronteira da amizade",* hoje celebrada através da interação pacífica em conurbações internacionais como Livramento/Rivera, oculta um passado de enfrentamentos mútuos e de mobilização da mão de obra pastoril na guerra de fronteira, na qual se colocava em jogo a disputa pela terra e, acima de tudo, pelo gado (FREITAS, 1980).

Barrán (2012), em sua "*Historia de la sensibilidad en Uruguay"*, relembra que os mesmos instrumentos utilizados pela pecuária – faca, laço, boleadeira, espora, chicote, cavalo, etc. – eram também armas para fazer a guerra. Assinaturas de uma gramática bélica, constituída durante séculos na região da fronteira, se fazem presentes no modo de falar e se referir ao javali.

Durante uma visita a uma propriedade, acompanhando um fiscal do ICMBio, pude ouvir do estancieiro a história de um enorme cachaço que, com grande fúria e valentia, havia "*dado combate"* a três cachorros bons trazidos por caçadores do norte do Estado. Outro produtor, sem saber a qual autoridade reportar os ataques de javali aos seus cordeiros, acabou "*dando parte"* contra os animais na própria Polícia Civil, alegando se tratar, dentre outros tipos penais, de um caso de abigeato e "*ocultação de cadáver"*. Já um pecuarista da zona da Coxilha Negra, adepto da instalação de cercas, estabelece a seguinte similaridade entre o abigeatário e o javali:

> só pra tu ter uma ideia, eu to em zona de abigeato, de roubo de gado... e os ladrões de gado, assim como os javalis, usam o mesmo expediente: eles procuram não se exibir pra nós, né? Eles trabalham no horário de em que tu tá mais recolhido, de noite ou no clarear do dia. Se bem que o ladrão de gado é racional, e o bicho é irracional: ele erra o cálculo dele – se é que ele faz o cálculo –, e aí a gente vê eles. Mas normalmente a gente não vê o javali, só sente o efeito.

O "efeito" a que se refere o ovinocultor – para além das fuçadas no campo, das pegadas e do pisoteamento das pastagens – normalmente é de cordeiros recém-nascidos que desaparecem sem deixar vestígios, e, muitas vezes, as próprias ovelhas adultas que acabaram de pari-los, uma vez que os javalis possuem uma predileção bastante aguçada por predar ovinos no momento do parto.

Para os ovinocultores, é como se os suínos ferais estivessem subtraindo, sob a forma de abigeato, sua mais importante reserva de valor. Não por acaso, proliferam metáforas criminais, bélicas e policiais para se referir ao animal que tem a capacidade de ameaçar a fronteira entre o selvagem e o domesticado através da figura híbrida do "javaporco". Mais do que um conceito científico, portanto, a noção de Espécie Exótica Invasora é revestida, nesse contexto, de uma significação "moral", na qual o caráter "exótico" e "invasor" da "praga" não ameaça somente um ambiente natural, mas, principalmente, um modo de vida.

Muitos autores reconhecem que o problema da invasão biológica é revestido por uma gramática bélica do início ao fim, até mesmo (e principalmente) no campo científico, o que se declina em categorias como "invasão, erradicação, controle" e, até mesmo, "guerra".

Simberloff (2003) e Larsson (2005) veem nessa tendência indícios de uma xenofobia subjacente, ao passo que Colautti e MacIsaac (2004) defendem ser necessário o desenvolvimento de uma "terminologia neutralista" para uma definição mais precisa e objetiva do que seja a invasão biológica.

Segundo o argumento de Larson (2005), as metáforas empregadas no tratamento público da invasão biológica seriam demasiado brutais, o que: (1) conduziria a uma percepção distorcida da questão; (2) contribuiria para uma visão xenófoba das espécies invasoras (e, consequentemente, deficitária em termos científicos); e (3) reforçaria padrões de pensamento militaristas e autoritários, que seriam contraprodutivos frente aos objetivos da biologia da conservação[13].

Potts (2009) fornece uma ilustração deste fenômeno quando evoca a "retórica antigambá" desenvolvida na Nova Zelândia após a introdução da espécie em território insular. De acordo com a autora, "o uso estratégico de metáforas militares facilita um senso de ameaça e um desejo de defender-se frente a um ataque; neste caso, contra o ataque àquelas florestas e pássaros – e culturas agrícolas – que sim-

[13] Beltrán e Vaccaro (2011) ressaltam que, embora as taxonomias científicas modernas se baseiem em critérios morfológicos e ecológicos aparentemente neutros e técnicos, as espécies assumem valores morais e culturais que acabam por se plasmar nas classificações dos próprios biólogos, como revelam as categorias de espécies "*carismáticas, guarda-chuva, bandeiras, pragas, comercializáveis ou ameaçadas*" (p. 55).

bolizam a 'neo-zelandidade' [*New Zealandness*]" (idem, p. 4). Algo similar ocorre em relação ao javali asselvajado no sul do Brasil, quanto mais em se tratando de um animal importado, por assim dizer, *do outro lado da fronteira*. Eis como o *Jornal do Comércio*, de Porto Alegre, noticia o problema:

> Pecuaristas da região da Fronteira-Oeste, limítrofe com o Uruguai e a Argentina, estão querendo que a Secretaria da Agricultura, o Ministério da Agricultura e as Forças Armadas se unam numa verdadeira guerra aos javalis, animais que estão destruindo plantações, abatendo ovelhas e até bois. O exército entra na história porque o abate de javalis, apesar dos prejuízos que causam, era proibido pelo Ibama (até fevereiro deste ano) e, quando a situação ficava muito difícil, só os soldados eram autorizados a fazer o abate. A caça foi autorizada pela Instrução Normativa Ibama 03/2013, de 31 de janeiro de 2013. Em algumas fazendas na fronteira Brasil-Uruguai, certas áreas estão desertas, porque os proprietários tiveram que retirar ovelhas, vacas e bois que estavam sendo mortos pelos javalis. (...) Um veterinário responsável por uma propriedade na Área de Proteção Ambiental do Ibirapuitã (centenas de hectares de campos e matas), em Santana do Livramento, informa que a região está tomada pelos predadores. Na Fazenda Bela Vista, um deles atacou e matou um cavalo. Tais animais, além dos prejuízos que causam às lavouras e aos rebanhos, representam risco de disseminação da febre aftosa, pois são portadores da doença. Além disso, se alimentam de diversas espécies da flora e fauna nativa como aves rasteiras, inclusive, ovos de emas, que estão desaparecendo. "Eles consomem todo o sal que colocamos para os animais, assim como liquidam com as pastagens e lavouras. Durante o dia, e à noite, podemos vê-los vagando perto das casas e, muitas vezes, entrando nas mangueiras. O problema é muito grave e nada está sendo feito pelas autoridades", diz Arteche. A Secretaria da Agricultura e Pecuária anunciou que vai adotar medidas, mas, até agora, nada fez (JORNAL DO COMÉRCIO, 19/08/2013).

Mais próximo geograficamente do problema, o jornal *A Plateia*, de Santana do Livramento publicou notícias e comentários sobre o problema em distintas oportunidades, como se lê a seguir:

> A proliferação dos animais na Campanha é uma ameaça. [...] Um dos problemas que agravou essa situação foi a atual burocracia e limitações impostas pelo governo principalmente os produtores rurais que desejam possuir armas de fogo em suas propriedades. É praticamente impossível um produtor ter uma arma para defender a propriedade tanto de criminosos quanto de espécies que invadem as áreas rurais, destroem lavouras e matam animais[14].

Em outro momento, este veículo relaciona, em um mesmo, texto o problema dos javalis, a questão do capim Annoni e o abigeato:

> Os ruralistas debateram a urgente necessidade de providências por parte do governo gaúcho, do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente diante da alta incidência de javali e seus híbridos dizimando rebanhos ovinos, atacando éguas, potrilhos e até terneiros; alta incidência de abigeato ocorrendo nos municípios fronteiriços, além de outros problemas incidentes sobre a produção, como a proliferação constante do capim *Annoni* e da maria-mole, prejudiciais ao circuito pecuário[15].

No mês seguinte (dezembro de 2013), *A Plateia* anuncia que "produtores, técnicos e autoridades declaram guerra contra o javali. Segundo a notícia, seja com controle biológico, com caça militar, civil, controle eletrônico para redução populacional, a urgência no combate ao animal seria iminente"[16].

Por fim, uma coluna de opinião do jornal da mesma época estabelece a dimensão da ameaça e os termos da guerra: "uma obviedade está posta: para alimentar uma vara de javali, um rebanho de cordeiros. Para alimentar uma população, outra população. Puro exercício de lógica. [...] Fica evidente a cobrança por efetivas soluções"[17].

---

[14] "Ataques de javalis continuam sendo geradores de prejuízos a criadores", *A Platéia* (28/03/2014).

[15] "Ruralistas da região vão a Tarso para reduzir prejuízo com javali", *A Platéia* (19/11/2013).

[16] "Produtores, técnicos e autoridades declaram guerra contra o javali", *A Platéia* (13/12/2013).

[17] "Guerra ao Javali", *A Platéia* (12/12/2013).

PERCEPÇÕES DO AMBIENTE E DA AMEAÇA

Essa construção discursiva do problema da invasão biológica como uma espécie de "guerra" pode ser pensada como comportando uma ontologia ambiental específica, que, por sua vez, tem tudo a ver com uma ontologia do Estado enquanto um ente definido por fronteiras e linhas demarcatórias que o separam de outros estados.

De acordo com Ingold (2000, 2011), a perspectiva moderna sobre o meio ambiente seria marcada por uma visão externalista do mesmo, em que o ser humano seria colocado numa espécie de ponto arquimediano exterior a Terra e seus processos, de onde seria capaz de vê-los e analisá-los de maneira desengajada e objetiva.

Assim sendo, a imaginação científica sobre o ambiente pressuporia um voo panorâmico sobre a realidade a ser estudada, como se a superfície do planeta pudesse ser seccionada numa série de áreas homogêneas bem definidas (países, biomas, ecossistemas, paisagens, etc.), que seriam suas unidades espaciais de análise. Cada unidade de análise corresponderia a um sistema passível de ser estudado sob o ponto de vista de um sistema fechado, tendente ao equilíbrio (VIGLIO, FERREIRA, 2013), e que, através de uma determinada economia doméstica, imunizaria ou neutralizaria os efeitos nocivos dos elementos trazidos de fora.

A ontologia da guerra, no entanto, também abre margem para que essas secções do globo possam ser "colonizadas, ocupadas ou invadidas" por fluxos vitais vindos de fora, os quais seriam compreendidos desde o ponto de vista da sua expansão predatória e dinâmica demográfica. Ato contínuo, Ingold (2000) argumenta que haveria uma solidariedade oculta entre essa percepção ambiental e a ontologia da guerra e do colonialismo, também baseada em uma representação da superfície do globo como um mero substrato geopolítico, um "tabuleiro", à espera de ser disputado por elementos adversários que concorrem pela fruição dos seus recursos finitos. Nesse sentido, há de se reconhecer que o Estado, enquanto um ente que se compreende a partir da sua "domesticidade" (LEIRNER, 2012), discrimina um dentro e um fora, sobre os quais delimita sua área de jurisdição.

Como bem exemplificam Beltrán e Vaccaro (2011), escrevendo a respeito da introdução de castores [*Castor fiber*] exóticos no Pirineu espanhol, a questão das espécies exóticas invasoras tenciona o papel do Estado na administração do território e sua reivindicação de monopólio sobre a gestão de recursos ambientais e espaços naturais no contexto doméstico, sobretudo em regiões de fronteira. Além disso, espécies invasoras tendem a provocar ruídos em paisagens nacionais imaginadas (POTTS, 2009) e perturbam uma visão de como o meio ambiente "deveria" ser ou "deveria" funcionar (VIGLIO, FERREIRA, 2013). Ora, tão ou mais importante que a "invenção" de um povo ou espírito de comunidade para o estabelecimento de uma

identidade nacional, é a invenção ou imaginação de uma determinada paisagem, o que, no caso do Brasil Meridional faz-se bastante forte (OLIVEN, 2006; LEAL, 1989).

Nessa esteira, compartilhando algumas de suas consternações na já citada audiência pública sobre o problema do javali em Santana do Livramento, um dos ovinocultores afirmou que "do jeito que vai a coisa, eu não sei se, em algumas décadas, nós ainda teremos o ovino na fotografia". Isso porque, no seu entender, a inviabilização da ovinocultura colocaria em risco um importante traço da "própria tradição gaúcha". Outro produtor rural, em consonância com esta visão, afirmou que

> no pampa gaúcho, sempre habitaram bovinos, ovinos... e esse nosso pampa gaúcho, hoje, tá sendo degradado pela biodiversidade... não pode isso, não pode aquilo, então... já o javali, eles deram uma baita errada em controlar a caça, e outra baita errada é em controlar as matas. Mesmo nessa área de conservação. Vai ser um desequilíbrio. Porque a mata tá fechando, não se consegue mais entrar na mata, não é? As áreas pastoris tão diminuindo a cada dez anos cerca de 10%... então, eu te diria o seguinte: o meu neto não vai sobreviver de lá. Pode ser que a minha filha sobreviva. Mas meu neto, só de árvores, não vai sobreviver. (Entrevista realizada pelo autor).

Para quem está acostumado a encarar a biodiversidade como um valor em si, não deixa de ser curioso ouvir que a própria biodiversidade esteja degradando alguma coisa. No geral, ela é aquilo que aparece no discurso público como objeto de degradação, como o que está sendo ameaçado pela atividade predatória do homem. Inserindo essa fala no seu contexto, no entanto, o que se percebe é um descontentamento do produtor rural com um processo de administração estatal do território que, no seu entender, não favorece nem a reprodução do seu modo de vida tradicional, nem a preservação da chamada "biodiversidade doméstica" (DIGARD, 2012), igualmente importante para o funcionamento do ecossistema[18].

[18] Sobre isto, ver a Carta de Manifesto produzida pelos participantes do Seminário Internacional Bioma Pampa: Valores biológicos, culturais e econômicos, realizado em Porto Alegre em 23 e 24 de abril de 2014. Nesse documento, os participantes do Seminário, dentre os quais a *Alianza del Pastizal*, reafirmam a importância da pecuária extensiva tradicional como atividade econômica realizada nos campos nativos, defendendo sua permanência como forma de estancar o avanço da monocultura de grãos, reflorestamento e pastagens exóticas. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Carta%20Pampa_PDF.pdf>, consultado em 14 de julho de 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, procurei examinar alguns dos conflitos, controvérsias e desafios que a proliferação do javali asselvajado europeu tem produzido para a gestão ambiental do bioma pampa. Se o controle de espécies invasoras já implica uma série de dificuldades para os Estados Nacionais – visto que se trata do gerenciamento de fluxos vitais e de seres vivos que desconhecem as limitações do espaço físico humanamente determinadas (BEVILAQUA, 2013) –, o que se dirá então do controle e manejo de um processo de invasão biológica numa região de fronteira, como é a divisa, em grande parte seca, de Brasil e Uruguai.

Como um evento crítico de natureza socioambiental, a proliferação de javalis na Campanha tem propiciado a criação de novas formas de subjetivação política e pautas reivindicatórias, além de fomentar, juntamente com outros fatores, um debate leigo e institucional sobre a própria conservação do bioma e dos modos de vida tradicionais dele dependentes.

As diferentes maneiras de se lidar com os javalis dos dois lados da fronteira, ao mesmo tempo em que evidenciam as diferenças existentes entre os regimes jurídicos dos dois países, também fomentam um profícuo intercâmbio de saberes e práticas em torno da espécie invasora e seu manejo, o que acaba sendo modulado de acordo com a cultura de cada um dos Estados nacionais no que diz respeito à governança do seu território, sua população e seus recursos naturais.

Em uma região já acostumada com a circulação de sujeitos e fluxos binacionais, a existência de mais uma entidade "*doble chapa*", como parece se constituir o javali, reitera e joga luz sobre uma série de elementos estruturantes da vida social naquela região – também do ponto de vista ambiental.

REFERÊNCIAS

100 AÑOS del Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos del Brasil, modificando sus fronteras en la laguna Merín y en el Río Yaguarón y estableciendo principios generales para el comercio y navegación en esos parajes. Montevideo: Embajada de Brasil en Uruguay, 2009.

AA.VV. *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este*. Montevideo: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, 2013.

_____. *Plan Director de la Reserva de Biosfera Bañados del Este*. Montevideo: Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (PROBIDES), 1999. Disponível em: <http://www.probides.org.uy/publica/director.htm>. Acessado em: 8 nov. 2010.

ABREU, Luciano Aronne de; SILVEIRA, Helder Gordim da (org.). *De Vargas aos militares:* autoritarismo e desenvolvimento econômico no Brasil. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

ACHKAR, Marcel; DOMÍNGUEZ, Ana; PESCE, Fernando. *Diagnóstico socioambiental participativo en Uruguay*. Montevideo: Editorial El Tomate Verde, 2004.

ACHUGAR, Hugo. *Mundo, región, aldea*: identidades, políticas culturales e integración. Montevideo: FESUR, 1994.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O desenvolvimento do Mercosul*: progressos e limitações. 2011. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

ALVAREZ, Marcos César; SALLA, Fernando. Estado-nação, fronteiras, margens: redesenhando os espaços fronteiriços no Brasil contemporâneo. *Civitas*, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 9-26, jan.-abr. 2013.

ALVIM, Carlos F.; EIDELMAN, Frida; MAFRA, Olga; FERREIRA, Omar C. Comparação de resultados de projeções de demanda de energia elétrica no Brasil. *Economia & Energia*, v. 10, n. 59, dez./2006-jan./2007. Disponível em: <http://ecen.com/eee59/eee59p/comparacao_de_resultados_de_energia_eletrica.htm>. Acessado em: 14 jul. 2014.

AMAPÁ. *Hospital de Oiapoque amplia efetivo médico e melhora atendimento*. Disponível em: <http://www.agenciaamapa.com.br/noticia/38200>. Acessado em: 09 maio 2014.

AMÉZAGA, Juan José. *Un capítulo de historia internacional*. El Uruguay y el Brasil. Montevideo: LIGU, 1942.

AMILHAT SZARY, Anne-Laure; GIRAUT, Frédéric. The Mobile Border. La frontière mobile. *International BRIT conference*, 11th edition. Genebra, Suíça e Grenoble. 2011.

ANDERSON, Benedict. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Panorama Aquaviário*, v. 2, jan./2008. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/PanoramaAquaviario2.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

ANTOLÍNEZ CAMARGO, Rafael. La integración posible y las posibilidades de la integración. In: ANTOLÍNEZ CAMARGO, Rafael; SANTAMARÍA, Freddy (orgs.). *La Integración de América Latina y El Caribe*: filosofía, geopolítica y cultura. Bogotá: Ediciones USTA, 2011.

APPADURAI, Arjun. Introdução: Mercadorias e a Política de Valor. In: *A vida social das coisas*: As mercadorias sob uma perspectiva cultural. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2010, p. 15-87.

_____. *Dimensões culturais da globalização*: a modernidade sem peias. Lisboa, Portugal: Editorial Teorema, LDA, 2004.

ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio T. Investimentos em infraestrutura e crescimento econômico no Brasil. *Revista Economia & Desenvolvimento*, v. 5 n. 2, 2006, p. 161-188. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/economia/article/download/3849/3061>. Acessado em: 14 jul. 2014.

AROCENA, Felipe (Coord.) *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, Dirección Nacional de Cultura, Programa Viví Cultura, 2011.

_____; AGUIAR, Sebastián. *Multiculturalismo en Uruguay*. Montevideo: Trilce, 2007.

_____; PORZECANSKY, Rafael. Desarrollo sustentable. Reflexiones sobre su alcance conceptual y su medición. *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, v. 26, 2010, p. 16-29.

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*. Montevidéu: 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 VII REUNIÃO DE ALTO NÍVEL. *Ata da VII Reunião de Alto Nível da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai*. Montevidéu, julho de 2011.

AVANZA, Martina; LAFERTÉ, Gilles. Dépasser la «construction des identités»? Identification, image sociale, appartenance. *Genèses*, v. 4, n. 61, 2005, p. 134-152.

AVEIRO, T. M. M. Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço. 20 de dezembro de 2006. 238 p. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2006.

BACZKO, Bronislaw. A Imaginação Social. Anthropos-Homem, 1986. *Enciclopédia Einaudi*. Ed. Portuguesa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1985.

BALASSA, Bella. *Teoria Econômica da Integração*. 2. ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1972.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Argentina, Brasil y Estados Unidos*. De la Triple Alianza al Mercosur. Buenos Aires: Norma, 2004.

BARETTA, Silvio R. Duncan; MARKOFF, John. Civilization and Barbarism: Cattle Frontiers in Latin America. *Comparative Studies in Society and History*, v. 20, n. 4, out./1978, p. 587-620.

BARRÁN, José Pedro. *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. La cultura "bárbara" (1800-1860). El disciplinamiento (1860-1920). Montevideo: Banda Oriental, 2012.

BARROS, Pedro S.; PADULA, Raphael e ALVES, Corival. A integração de infraestrutura Brasil-Venezuela: a IIRSA (Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e o eixo Amazônia-Orinoco. *Relatório de Pesquisa do Ipea*, 11/05/2011. IPEA: Brasília, DF. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/110511_relat_brasilvenezuela_integrinfrestrutura.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

BARROS, Pedro S.; SEVERO, Luciano Wexell; ROJAS, Alfredo. Região Norte do Brasil e Sul da Venezuela: Esforço binacional para a Integração das cadeias produtivas. *Missão do IPEA na Venezuela e MCTI-Venezuela*. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110511_relat_brasilvenezuela_integra-produtivas.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

BARTZ, Robert; HEINK, Ulrich; KOWARK, Ingo. Proposed Definition of Environmental Damage Ilustrated by the Cases of Genetically Modified Crops and Invasive Species. *Conservation Biology*, v. 24, n. 3, 2009, p. 675-681.

BECKER, Joachim. Integración y Regulación: La Unión Europea y el Mercosur comparados. In: GUDYNAS, Eduardo (org.). *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*. Montevideo: Coscoroba, 2002.

BELTRAN, Oriol; VACCARO, Ismael. Especies invasoras *vs*. protegidas. Políticas de fauna en los pirineos. *Avá*, n.19, 2011, p. 49-77.

BENJAMIN, Walter. *A Obra de Arte na Época de sua Reprodutibilidade Técnica*. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2010.

BENTANCOR, Gladys. *Rivera-Livramento*: Uma fronteira diferente. Editora da UFPel: Pelotas, RS., 2009. (Col. Fronteiras da Integração)

BENTANCOR-ROSÉS, G. T. El espacio cotidiano fronterizo a traves de las estrategias de vida de uruguayos y brasileños en Rivera-Livramento. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidad de la República, Montevideo, 2002.

BERRO GARCÍA, Adolfo. *El tratado de límites de 1909 entre el Brasil y el Uruguay y el pacifismo americano*. Washington: Imprenta del gobierno, 1917.

BERRO, Bernardo Prudencio. Necesidad de establecer una República fuerte al Sur de Brasil. In: BERRO, Bernardo Prudencio. *Escritos Selectos*. Montevideo: Biblioteca Artigas, 1966, p. 264-283.

BETHELL, Leslie (org.). *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BEVILAQUA, Cimea. Espécies Invasoras e fronteiras nacionais: uma reflexão sobre os limites do Estado. *Anthropologicas*, v. 24, n. 1, 2013, p. 104-123.

BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

BIZZOZERO, Lincoln. El proceso de construcción del MERCOSUR: una Evaluación de sus primeros diez años. *Documento de Trabajo*, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, 2002.

_____; SIERRA, Gerónino de; TERRA, Inés. *La Inserción International del Uruguay en Debate*. Colección Art. 2. Universidad de la Republica, SIC, Montevideo, 2010.

BLYTH, Mark. *Great transformations*: economic ideas and institutional change in the twentieth century. New York: Cambridge University Press, 2002.

_____. Ideas, uncertantly, and evolution. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert H (org.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, p. 83-101, 2011.

BOLIVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009*. Disponível em: <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>. Acessado em: 14 mar. 2014.

BOLTANSKI, Luc; THEVENOT, Laurent. The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, v.2, n.3, 1999, p. 359-377.

BOSSI, F. 10 puntos para conocer el ALBA. Construyendo el Alba desde los pueblos. *III Cumbre de los Pueblos*, Mar del Plata, 3 de noviembre de 2005. Disponível em: <www/docs/alternativabolivariana.org/public_html/mainfile.php>. Acessado em: 22 set. 2006.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2010.

BOUZAS, Roberto; VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. América Latina: ¿integración o fragmentación? In: LAGOS, Ricardo (org.). *América Latina*: ¿integración o fragmentación? Buenos Aires: Edhasa, 2008, p. 319-347.

_____. Mercosul, dez anos depois: processo de aprendizado ou déjà-vu? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 68, jul.-set, 2001.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 1, n.1, 2002.

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

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis. *Instrução Normativa n. 3, de 31 de janeiro de 2013*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013.

_____. Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados. Comando Logístico. Comando do Exército. Ministério da Defesa. *Instrução Técnico-Normativa n. 1, de 30 de abril de 2014*. Brasília: Ministério da Defesa, 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira*. Brasília: MRE, 2013.

_____. *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/>. Acessado em: 24 abr. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *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>. Acessado em: 21.08.2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *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. 2005. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_55>. Acessado em: 21 ago. 2012.

_____. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *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>. Acessado em: 21 ago. 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 14 mar. 2014.

_____. *Decreto nº 7.496/2011*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acessado em: 22 ago. 2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Espécies Exóticas Invasoras*: Situação Brasileira. Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília: MMA, 2006.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=432240&search=rio-grande-do-sul|uruguaiana>. Acessado em: 28 jul. 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo 2010*. Disponível em: http://ibge.gov.br>. Acessado em: 28 set. 2013.

_____. *Lei nº 11.961*, de 2 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm>. Acessado em: 22 nov. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Desenvolvimento Regional. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileia-mj.pdf>. Acessado em: 02 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. *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. 416 p. 2005.

_____. Ministério da Justiça. SENASP. A segurança das áreas de fronteira Brasileira. VII CURSO DE EXTENSÃO EM DEFESA NACIONAL. Campo Grande: UFMS, MS, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/seguranca-das-areas-de-fronteira-brasileia-mj.pdf>. Acessado em: 02 abr. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *CELAC*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>. Acessado em: 21 jun. 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Mercosul*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>. Acessado em: 21 jun. 2014.

_____. *Portaria n. 12, de 16 de março de 2012*. Habilita municípios que se localizam na faixa e linha de fronteira a receberem apoio específico do Governo Federal. 2012.

_____. Presidência da República. *Decreto n. 7.496, de 8 de junho de 2011*. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. *Lei Federal n. 6.634, de 02 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acessado em: 02 abr. 2014.

BRISCOE, Ivan. Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina. p. 27-47. In: BRIGAGÃO, Clóvis (org.). *A América Latina e os Conflitos Fronteiriços*. Rio de Janeiro: GAPCon; Educam, 2010.

CABRAL, Sérgio. *As Escolas de Samba do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumiar, 1996.

CAETANO, Gerardo; RILLA, José; PÉREZ, Romeo. La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, n. 44. Montevideo: CLAEH. p. 36-61, 1987.

CAMPOS, Sérgio Flores de Campos. *Plano Estratégico de Fronteiras e Gestão para o resultado em políticas de segurança pública*. 2012. Disponível em: <http://fronteirasetransformacoes.blogspot.com.br/p/plano-estrategico-de-fronteiras-e.html>. Acessado em: 02 abr. 2014.

CANCLINI, Néstor Garcia. *Culturas Híbridas*: estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2008.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, 2005, p.178-213.

CARDIN, Eric Gustavo. Para pensar as fronteiras: apontamentos iniciais para construção de uma teoria das fronteiras. *Revista GeoNorte*. Edição especial, v. 7, nº 1, p. 1244-1256. Manaus: UFAM, 2013.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. *Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata*: A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre, 2013.

CARVALHO, Ana Maria. Contribuições da sociolinguística ao ensino do português em comunidades bilíngues do norte do Uruguai. *Pro-Posições*, Campinas, v.21, n.3, set./dez. 2010.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (org.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHASQUETTI, Daniel; MORAES, Juan Andrés. Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político. In: LANZARO, Jorge (org.). *La "segunda" transición en el Uruguay*. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas. Montevideo: FCU – ICP, 2000. p. 297-337.

CIENFUEGOS, Manuel; MELLADO, Noemi (org.) *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Córdoba: Edit. Lerner, 2011.

CIMA, F. M. Utilização de indicadores energéticos no planejamento energético integrado. 2006. Dissertação de Mestrado em Planejamento Energético, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 2006.

CLEMENTE, Isabel. Inserción internacional desde la región. *Cuadernos del CLAEH*, n. 94-95, p. 11-33, 2007.

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: Pasado y perspectivas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 19, n. 1, p. 165-184, 2010.

COHEN, Raymond. Rules of the Game in International Politics. *International Studies Quarterly*, v.24, n.1, mar./1980, p. 129-150.

COLAUTTI, Robert I. Mac ISAAC, Hugh. A neutral terminology to define invasive species. *Diversity and Distributions*, v. 10, 2004, p. 135-141.

COMBA, Andrea. Da ALALC à ALADI. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 21, n. 81 (suplemento), jan.-mar./1984.

CORNETT, Linda; CAPORASO, James A. E, contudo, se movimenta! In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). *Governança sem Governo*: ordem e transformação na política mundial, Brasília: Ed. da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

CORTES, Carlos E. *Política Gaúcha*. 1930-1964. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

COSIPLAN. *Plano de Ação Estratégico 2012-2022*. Segunda Reunión Ministerial del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, COSIPLAN. União de Nações Sul-Americanas, Unasul. 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/II_COSIPLAN_2011_PAE_port_final.pdf>. Acessado em: 14 jun. 2014.

COSIPLAN. Corredor Ferroviario Montevideo-Cacequí. Eje: Mercosur-Chile. Projeto código 28. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. COSIPLAN, Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento. União de Nações Sul-Americanas, Unasul, 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=28>. Acessado em: 14 jun. 2014.

_____. *MCC115 Reacondicionamiento de la Ferrovía Rivera* – Santana do Livramento – Cacequi. Eje: Mercosur-Chile. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. COSIPLAN, Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. União de Nações Sul-Americanas, Unasul, 2013. Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1222>. Acessado em: 14 jun. 2014.

_____. *MCC30 Reacondicionamiento de la Ferrovía entre Montevideo y Rivera*. Eje: Mercosur-Chile. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, IIRSA. COSIPLAN, Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. União de Nações Sul-Americanas, Unasul. (2013). Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=280> Acessado em: 14 jun. 2014.

COSTA, Lúcia Cortes da. Integração regional e proteção social o contexto do Mercosul. In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al. *Mercosul em múltiplas perspectivas*: fronteiras, direitos e proteção social. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, p. 17-35.

COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina; HOFFMAN, Andréa. Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 52, n. 2, 2008.

_____. Raio X da integração Regional. Estudos e Cenários, *Observatório Político Sul-Americano*, maio, 2007.

COUTO, Leandro. Política externa brasileira para a América do Sul: diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 45-62, jan.-abr. 2010.

CPCM. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. *Um país chamado Mercosul.* Brasília: Senado Federal, 2001.

CRAVO, Arnaldo Abílio Godoy Barreira. *A política internacional da Revolução*. São Paulo: A.A.G.B. Cravo, 2003.

CROSBY, Alfred W. *Imperialismo ecológico*: a expansão biológica da Europa 900-1900. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CRUZ, Aline Cristina; TEIXEIRA, Erly Cardoso; BRAGA, Marcelo José. Os Efeitos dos Gastos Públicos em Infraestrutura e em Capital Humano no Crescimento Econômico e na Redução da Pobreza no Brasil. *Revista Economia*, edição Selecta, v. 11, n. 4. p. 163–185, dez./2010. ANPEC. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n4p163_185.pdf>. Acessado em: 14 jun. 2014.

CRUZ, Luiz Dilermando de Castello. Da ALALC à ALADI. Comentário. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 21, n. 81 (suplemento), jan.-mar./1984.

CURZEL, Rosana. As vicissitudes dos fluxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (org.). *Mercosul 21 anos*: maioridade ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013, p. 61-93.

DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*: theoretical and comparative explorations. Nova York: PALGRAVE MACMILLAN, 2009.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAMO, Márcia R. S. *Apresentação*. In: SPR Secretaria de Programas Regionais. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: 2009.p.-5-7. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=cd8c9e6a-a096-449b-826e-6ecb49744364>. Acessado em: 14 jun. 2014.

DANE. *Informe*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia, 2007.

DAS, Veena. Critical Events: *An Anthropological Perspective on Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press, 1995.

DEBERT, André Jean. SCHERER, Scherezino. O javali asselvajado: ocorrência e manejo da espécie no Brasil. *Natureza e Conservação*, v.5, n.2, 2007, p. 31-44.

DIGARD, Jean Pierre. A biodiversidade doméstica, uma dimensão desconhecida da biodiversidade animal. *Anuário Antropológico*, v. 2, 2011, p. 205-226.

DORATIOTO, Francisco. *O Brasil no Rio da Prata* (1822-1994). Brasília: FUNAG, 2014.

DOS SANTOS, Eduardo; VILLAFAÑE, Luis Claudio G. Santos. Cooperação na fronteira Brasil- Uruguai: um novo paradigma. *Política Externa*, v. 14, n. 1, p. 45-52, 2005.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. *O mundo dos bens*: para uma antropologia do consumo. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

DUARTE, U. C. O carnaval de espetáculo no Sul do Brasil: uma etnografia da cultura carnavalesca nas construções das identidades e nas transformações da festa em Porto Alegre e Uruguaiana. 11 de janeiro de 2012. 183 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Porto Alegre, 2011.

DURKHEIM, Émile; MAUSS, Marcel. De quelques formes primitives de classification: contribution à l'étude des représentations collectives. In: MAUSS, Marcel. *Œuvres*. 2 *Représentations collectives et diversité des civilisations*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1969.

ELETROBRAS (2012). Eletrobras e UTE assinam memorando sobre eólicas no Uruguai. Assessoria de Comunicação da Eletrobras, 22/06/2012. Disponível em: <http://www.eletrobras.com/elb/main.asp?ViewID={EB7EA1A1-360E-40FA-9360-742E53C8C220}&params=itemID={53FA1785-D9D7-44A7-B453-58BA65431AF8};&UIPartUID={9E178D3B-9E55-414B-A540-EB790C1DF788}>. Acessado em: 14 jun. 2014.

ENEIDA. *História do carnaval carioca*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

EQUADOR. Ministério de Relações Exteriores do Equador. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. *Tratado de Comercio de los Pueblos*. Disponível em: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/07/folleto-ALBA-web.pdf>. Acessado em: 18 jul. 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Segurança Pública. Brigada Militar. *Estratégias de Segurança de Fronteiras no Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2012.

_____. Assembleia Legislativa. *Decreto n. 48.197, de 29 de julho de 2011*, Institui o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

_____. Secretaria de Segurança Pública. Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania – RS na Paz. *Plano Estadual de Segurança Pública com Cidadania para a Fronteira do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2013.

ESTRADAS.COM. *Pedágios Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://estradas.com.br/pedagios-rio-grande-do-sul/>. Acessado em 24 abr. 2014.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A América latina dos 33: proposta de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). *Meridiano 47*, v. 11, n. 116, 2010.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. As formas institucionais da estrutura: do micro ao macro na Teoria da Regulação. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, RS, v.22, n. 1, 2001.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de Consumo e Pós-Modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FELIÚ, Pedro; OLIVEIRA, Amâncio de; GALDINO, Manoel. Política Externa Chilena e Espectro Ideológico Político-Partidário: Um Estudo sobre a Câmara dos Deputados (2002-2006). *Dados,* Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 835 a 870, 2009.

FERNÁNDEZ, Joxean. *Bases mínimas para la elaboración del plan estratégico económico y social del departamento de Cerro Largo.* Montevideo: Prodenor, 2007.

FERRARI, Maristela. *Conflitos e Povoamento na Fronteira Brasil-Argentina*. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2010.

FERREIRA, Fabiano. *O aeroporto mais extremo ao norte do Brasil*. Disponível em: <http://www.uz7spotting.com.br/2014/01/o-aeroporto-mais-extremo-ao-norte-do.html>. Acessado em: 10 maio 2014.

FERREIRA, Pedro C. G.; ARAÚJO, Carlos H. V. On the Economic and Fiscal Effects of Infrastructure Investment in Brazil. *Ensaios Econômicos EPGE/FGV*, n. 613, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/10438/483/1/2049.pdf>. Acessado em: 14 jun. 2014.

FERREIRA, Pedro C. G.; MALLIAGROS, Thomas G. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/1996. *Ensaios Econômicos*, n. 346, maio de 1999, p.1-39. RJ: EPGE/FGV.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/575/1199.pdf>. Acessado em: 14 jun. 2014.

FOUCAULT, Michel. *Sécurité, territoire, population*: cours au Collège de France, 1977-1978). Paris: Seuil/Gallimard, 2004.

FREITAS, Décio. O mito da 'produção sem trabalho'. In: FREITAS, Décio; DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sérgius. *RS*: Cultura e Ideologia. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. 27. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1989.

FRIEDMAN, Kajsa Ekholm; FRIEDMAN, Jonathan. Introduction. In: _____. *Historical Transformations*: The Anthropology of Global Systems. Lanham: AltaMira Press, 2008, p. 1-28.

FRONTEIRAS EM DEBATE. *Relatório Final do 1º Encontro Nacional dos Municípios de Fronteira*. Confederação Nacional dos Municípios. 2008.

FUKAMI, Tadashi; WARDLE, David. Long-term ecological dynamics: reciprocal insights from natural and anthropogenic gradients. *Proceedings Biological Sciences*, v. 272, n.1577, out/2005, p. 2105–2115.

FURTADO, Celso. *La fantasía organizada*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-EUDEBA, 1989.

GAYE, Amie. Access to Energy and Human Development. UNDP, United Nations Development Programme, Human Development Report Office. *Occasional Paper,* Human Development Report 2007/2008. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2007-2008/trabajos/Gaye_Amie.pdf>. Acessado em: 14 maio 2014.

GILMET, Hugo. *Arquitectura al eje*: la construcción teórica de los territorios de la arquitectura. Montevideo: Trilce, 2001.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy*: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GIRALDI, Renata. Patriota e chanceler do Uruguai detalham hoje parcerias em vários setores. *Agência Brasil*, 05/10/2012. Internacional. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-10-05/patriota-e-chanceler-do-uruguai-detalham-hoje-parcerias-em-varios-setores>. Acessado em: 14 jul. 2014.

_____; AQUINO Yara. Dilma e Mujica definem novo paradigma nas relações entre Brasil e Uruguai. *Agência Brasil,* 31/07/2012. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-31/dilma-e-mujica-definem-novo-paradigma-nas-relacoes-entre-brasil-e-uruguai>. Acessado em: 10 jun. 2014.

GOLDEMBERG, José. Energia e desenvolvimento. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 33, mai.-ago./1998, p. 7-15. São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v12n33/v12n33a02.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

GOLDEMBERG, José. Energia em favor do desenvolvimento humano. *Jornal da Ciência*, 16 de julho de 2008. Entrevista concedida para Daniela Oliveira. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=57346>. Acessado em: 14 jul. 2014.

_____; LUCON, Oswaldo. Energia e Meio Ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a02v2159.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

GONÇALVES, Williams. O Mercosul e a questão do desenvolvimento regional. In: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (org.). *Mercosul 21 anos*: maioridade ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013, p. 33-60.

GONZÁLEZ, Julián. Las políticas de seguridad en el segundo gobierno de la "era progresista" en Uruguay. In: MATHIEU, Hans; NIÑO GUARNIZO, Catalina (org.). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 156-174.

GONZÁLEZ, Luis Eduardo. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU – ICP, 1993.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. *Plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira do estado do RS – PDIF/RS*, 2012.

GRÍMSON, Alejandro. *Los Límites de la Cultura*. Buenos Aires: Siglo Veinteuno Editores, 2011.

GUYER, Julian González. *Debate Nacional sobre Defensa*. Aportes para una Ley de Defensa Nacional. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay, 2006.

HAINES, Billy Lee. *The Role of the Baron of Maua in the Economic Development of Nineteenth Century*. Brazil, Tese de doutorado, Universidad de West Virginia, 1972.

HANNERZ, Ulf. Fluxos, Fronteiras, Híbridos: palavras-chave da antropologia transacional. Rio de Janeiro: *Revista Mana*, v.3, n.1, 1997, p.7-39.

HERRERA, Luis Alberto de. *El Uruguay Internacional*. Montevideo: Cámara de Representantes, 1988.

HOBSBAWM, E. Introdução: A Invenção das Tradições. In: HOBSBAWM, E; RANGER, T. (org.). *A Invenção das Tradições*. 6. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2008. p. 9-23.

HOFFMAN, Andrea; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, jul.-dez./2008.

INGOLD, Tim. *Being Alive*: essays on movement, knowledge and perception. Routledge: London, 2011.

_____. *The Perception of the Environment*: essays in livelihood, dwelling and skill. London: Routledge, 2000.

JACOB, Raúl. *Cruzando la frontera*. Montevideo: Arpoador, 2004.

_____. *Modelo batllista*. ¿Variación sobre un viejo tema? Montevideo: Proyección, 1988.

JORNAL A PLATÉIA. Consulado confirma que crianças nascidas em Rivera serão doble chapa. *Jornal A Platéia*. Sant'Ana do Livramento: 2006a. Disponível em: <http://201.41.61.100/2006/novembro/101106/geral.php>. Acessado em: 17 set. 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 O GLOBO. 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 doble chapa: entidades gaúchas questionam na Justiça Federal trabalho de estrangeiros em cidades brasileiras. *Jornal Zero Hora*, 27 de agosto de 2010, p. 40.

JUDD, Michael T. O Dialeto fronteiriço do Uruguai: origens, investigações e oportunidades. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 3, 2007. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/073/73esp_juddpt.htm>. Acessado em: 09 mar. 2013.

JUSTIÇA FEDERAL. *Sentença da Ação Ordinária nº 5000574-25.2011.404.7106/RS*. Ministério Público Federal. Sant'Ana do Livramento: 28 de novembro de 2011.

KAPLAN, Robert. *A Vingança da Geografia*: a Construção do Mundo Geopolítico a Partir da Perspectiva Geográfica. São Paulo: Ed. Elsevier; Campus, 2013.

KING, Joshua R.; TSCHINKEL, Walter R. Experimental evidence that human impacts drive fire ant invasions and ecological change. *Proceedings of National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 105, n. 51, dez. 2008, p. 20339-20343.

KOPYTOFF, Igor. A Biografia Cultural das Coisas: a mercantilização como processo. In: APPADURAI, Arjun (org.). *A Vida Social das Coisas*: As mercadorias sob uma perspectiva cultural. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2010. p. 88-124.

LAGOS, Ricardo (org.). *América Latina*: ¿integración o fragmentación? Buenos Aires: Edhasa, 2008.

LARSON, Brendon M.H. The war of the roses: demilitarizing invasion biology. In: *Frontiers in Ecology en the Environment*, v. 3, n. 9, 2005, p. 495-500.

LATOUR, Bruno. *A Esperança de Pandora*: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac, 2005.

LEAL, Ondina F. *The Gauchos*: Male Culture and Identity. PhD dissertation, Department of Anthropology, University of California, Berkeley, 1989.

LEIRNER, Piero. O Estado como fazenda de domesticação. *R@U – Revista de Antropologia da UFSCar*, v. 4, n. 2, 2012, p. 38-70.

LEITE LOPES, José Sérgio. Sobre processos de 'ambientalização' dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, v. 12, n. 25, 2006, p. 31-64.

LEMOS, Bruno de Oliveira. *A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre o Brasil e o Uruguai*: Impactos territoriais sobre as cidades gêmeas de Santana do Livramento e Rivera. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Porto Alegre, 2013.

_____. *A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera*: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Trabalho de Conclusão de Curso. Porto Alegre: UFRGS. 2010.

_____; RÜCKERT, Aldomar A. A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. *Revista de Geopolítica*, Natal, RN, v. 2, n. 2, p. 49-64, jul.-dez./2011.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política Exterior. *Lua Nova*, n. 52. p. 121-150, 2001.

LINDSAY, James; RIPLEY, Randall. Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s. *Legislative Studies Quarterly*, v. 17, n. 3. p. 417-449, 1992.

LOMBARDI, R.; BERRINI, R.; ACHAVAL, R.; WAYSON, C. *El Jabalí en el Uruguay*. Montevideo: Centro Interdisciplinario para el Desarrollo, 2007.

LÓPEZ, Camilo. La política exterior en el gobierno de Mujica (2010-2013). In: CAETANO, Gerardo, MORAES, Juan Andrés; BUSQUETS, José Miguel (org.). *Política en tiempos de Mujica III*. A un año de las elecciones nacionales. Informe de Coyuntura n. 12. Montevideo: Estuario Editora. p. 69-82, 2013.

LOVE, Joseph L. *Una aproximación al regionalismo*. Monografías, n. 5, Barranquilla: Universidad del Norte, Centro de Estudios Regionales, 1993.

_____. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Standford: Stnaford University Press, 1971.

LOWE, S.; BROWNE, M.; BOUDJELAS, S.; De POORTER, M. *100 of the World's Worst Invasive Alien Species*: a selection from the Global Invasive Species Database. ISSG, IUCN, 2001 [2004].

LUCENA, Marta Gomes. *A condição social fronteiriça Brasil-Uruguai no Mercosul*. Pelotas: Editora da UFPel, 2012.

_____. *A Condição Social Fronteriça Brasil-Uruguai no Mercosul*. Pelotas: Editora da Universidade Federal de Pelotas, 2012.

LUJÁN, Carlos. Escenarios prospectivos de la política internacional del país. In: AROCENA, Rodrigo; CAETANO, Gerardo (org.). *La aventura uruguaya*. El país y el mundo. Montevideo: Debate, 2011, p. 205-216.

LUJÁN, Carlos. La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios. In: MANCEBO, María Ester; NARBONDO, Pedro (org.). *Reforma*

del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Fin de Siglo – CLACSO – ICP, 2010, p. 352-370.

MACAGNO, Lorenzo; MONTENEGRO, Silvia; BÉLIVEALI, Verônica G. (org.). *A Tríplice Fronteira*: Espaços Nacionais e Dinâmicas Locais. Ed. UFPR: Curitiba, PR. 2011.

MACHADO de OLIVEIRA, Tito Carlos (org.) *Território sem limites*: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: UFMS, 2005.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 181, p. 3-31, 2006.

MALLMANN, Maria Izabel. Experiências de cooperação na América: uma visão de conjunto. *Revista Humanas* (IFCH/UFRGS), Porto Alegre, v. 17, n.1-2, p. 7-32, 1994.

_____. Análise institucionalista da integração sul-americana. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-23, jan.-abr. 2010.

_____. *Os ganhos da década perdida*. Democracia e diplomacia regional na América Latina. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

_____; MARQUES, Teresa Cristina Schneider. Leituras do Mercosul: diferentes percepções acerca do bloco. *Século XXI Revista de Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2013, p. 73-88.

_____. A crise do Multilateralismo e o Mercosul: o surgimento uma nova lógica de integração? In: IV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), Belo Horizonte, 2013.

MANCEBO, María Ester. La "larga marcha" de una reforma "exitosa". In: _____; NARBONDO, Pedro; RAMOS, Conrado (org.). *Uruguay*: La reforma del Estado y las políticas públicas en la *democracy* restaurada (1985-2000). Montevideo: EBO – ICP, 2002. p. 139-162,

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas*, v. 13, n. 31, 2002.

MARQUES, Teresa C. S. Ditadura, exílio e oposição: os exilados brasileiros no Uruguai (1964-1967). 07 de dezembro de 2006. 205 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Cuiabá, 2006.

MARRAS, Sergio. *América Latina Marca Registrada*. Buenos Aires: Grupo editorial Zeta, 1992.

MARTINEZ, Daniel M.; EBENHACK, Ben W. Understanding the role of energy consumption in human development through the use of saturation phenomena. *Energy Policy*, v. 36, n. 4, p. 1430-1435. Disponível em: <http://www.aheadenergy.org/uploads/4/6/2/3/4623812/understandingtheroleofenegyconsumptionthroughtheuseofsaturationphenomenon.pdf>. Acessado em: 14 jul. 2014.

MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAZZEI, Enrique. *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. UDELAR, Centro de Estudos da Frontera, Coordenadoria Interior, 2012.

_____; SOUZA, Mauricio de. La frontera en cifras. UDELAR, Centro de Estudos da Frontera, Coordenadoria Interior, 2012.

MELLO, Flávia de Campos. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SP, v.16, n.1, 2002.

MENA, Enrique. *Aparicio Saravia*. Las últimas patriadas. Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 2004.

MENDES, Daniel Ferreira. Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. *Cenários PUC Minas*. Conjuntura Internacional. Análise Integração Regional. 04 mar. 2005.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992

MIGNOLO, Walter. *La Idea de América Latina*: la herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Editorial Gedisa, 2007.

MINGST, Karen A. *Princípios de Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES Rede para a conectividade sul-americana. Portal do Ministério das Comunicações, 20/02/2014. Infraestrutura, Anel óptico sul-americano. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/infraestrutura/anel-optico-sul-americano>. Acessado em: 14 jul. 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI. Fondo Legaciones y Embajadas. Sección Brasil (Embajada de la ROU en Brasil). Assunto: Diversos comentarios sobre la visita del ministro Zorrilla de San Martín. Caja.166. Carpeta 1ª 03 a 05. Rio de Janeiro, 10 de agosto de 1966. p. 3.

NAÍM, Nayllivis Nathaly Soto. Alternativa bolivariana para las américas: una propuesta histórica política al Alca. *Geoenseñanza*, v. 9, n. 1, 2004, p. 57-73.

NEVES, Victor de Sá. A segurança transfronteiriça sob a nova ENAFRON. Disponível em: <http://mundorama.net/2012/12/31/a-seguranca-transfronteirica-sob-a-nova-enafron-por-victor-de-sa-neves/>. Acessado em: 02 abr. 2014.

NWEIHED, Kaldone. *Frontera y límite en su marco mundial*. Una aproximación a la fronterología. Caracas: Equinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1992.

NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais*. Uma introdução à teoria e à História. Lisboa: Gradiva, 2002.

ODDONE, Juan. Regionalismo y nacionalismo. In: Zea, Leopoldo (org.). *América Latina en sus ideas*. México: FCE, 1986.

OLIVEIRA, A. E.; Pereira, D. G. Erradicação das espécies exóticas invasoras: múltiplas visões da realidade brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 21, jan.-jul., 2010, p. 173-181.

OLIVEIRA, Amâncio de (org.). Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana. *Relatoría OPSA,* 2005.

_____. Legislativo e Política Externa: das Inconveniências da Abdicação. *Working Papers*, n. 3, São Paulo: CAENI, 2003.

OLIVEIRA, Liliana Saraiva de. *Os Contratos Internacionais no Contexto do Mercosul*. BuscaLegis, 2009.

OLIVEN, Ruben George. A parte e o todo: a diversidade cultural do Brasil-nação. 2. ed. Porto Alegre: Editora Vozes, 2006.

_____. Cultura e Identidade Nacional e Regional. In: MARTINS, Carlos Benedito (Coord. Geral); DUARTE, Luiz Fernando Dias (Coord. de Área). *Horizontes das ciências sociais no Brasil*: antropologia. Coedição com o Instituto Ciência Hoje, Ed. Barcarolla e Discurso Editorial. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 407-430.

_____. Brasil, uma modernidade tropical. *Etnográfica*, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 409-427, 1999.

ONS. Integração do Sistema de Transmissão, Horizonte 2013. Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Sistema Interligado Nacional (SIN). Portal da NOS, Mapas do SIN, jan./2012. Disponível em: <http://www.ons.org.br/conheca_sistema/mapas_sin.aspx>. Acessado em: 14 jul. 2014.

ONUF, Nicholas. Do rules say what they do from ordinary language to international law. *Harvard International Law Journal*, v. 26, n. 2, 1985, p. 385-410.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio de. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010.

_____. Eleições, Política Externa e Integração Regional. *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 13-29, 2006.

_____; FELIÚ, Pedro. Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, n. 2. p. 127-154, 2009.

ORTÍZ MENA, Antonio. El proceso de formulación de la política de comercio de en las américas. Lecciones de la experiencia mexicana. 45° CONGRESO ANUAL DE ISA. Montreal, 2004.

OSORIO, Helena. A revolução artiguista e o Rio Grande do Sul: alguns entrelaçamentos. *Cadernos do C.C.D.H.*, número especial, 2007, p. 3-32.

OXILIA, V.; FAGÁ, M. W. As motivações para a integração energética na América do Sul com base no gás natural. *Petro & Química*, n. 289, Ano XXX, p. 70-74, 2006.

PACHAURI, Shonali; SPRENG, Daniel. Energy use and energy access in relation to poverty. Centre for Energy Policy and Economics. *CEPE Working Paper*, n. 25, jun. 2003. Disponível em: <http://www.cepe.ethz.ch/publications/workingPapers/CEPE_WP25.pdf>. Acessado em: 15 jun. 2014.

PELLEGRINO, Adela; CABELLA, Wanda; PAREDES, Mariana; VARELA, Carmen. Movilidad de la población en los espacios fronterizo. El caso de Bella Unión. *Documento de Trabajo*, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Udelar, 1999.

PEREIRA, Lia Valls. A Integração sudamericana e a Agenda Brasileira de Acordos Preferenciais de Comércio: Avaliação e Perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 2010. p. 217-236. Disponível em: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/0/pdf/pensamientoIberoamericano-28.pdf>. Acessado em: 15 jun. 2014.

PERU. *Constitución Política de Perú de 1993*. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/constitucion.pdf>. Acessado em: 10 mar. 2014.

PINHEIRO, Leticia. *A Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PIVEL DEVOTO, Juan E.; RAINIERI, Alcira. *Historia de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Raúl Artagaveytia, 1945.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2013*. ONU, 2013.

POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE FRONTERA: "Espacio de vida diverso y complejo". *Memoria*. Rivera: Ministerio de Desarrollo Social – Dirección Nacional de Coordinación Territorial, 2007.

PORTO, Aurelio. Influência do caudilhismo uruguaiano no Rio Grande do Sul. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, n. 35, p.371-453, 1929.

PORZECANSKI, Roberto. *No voy en tren*. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010). Montevideo: Random House Mondadori, 2010.

POTTS, Annie. Kiwis Against Possums: A critical analysis of Anti-Possum Rhetoric in Aotearoa New Zealand. *Society and Animals*, n. 17, 2009, p. 1-20.

PRADERI, Raúl; VIVO, Jorge. *Río y Lagunas*. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.

PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

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>. Acessado em: 21 ago. 2012.

PUCCI, Adriano Silva. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

QUEIROZ, Renato P.; VILELA, Thaís. Integração energética na América do Sul: motivações, percalços e realizações. *Infopetro*, 24/05/2010. Disponível em: <http://infopetro.wordpress.com/2010/05/24/integracao-energetica-na-america-do-sul-motivacoes--percalcos-e-realizacoes/>. Acessado em: 12 mar. 2014.

QUINTANAR, Silvia; LOPEZ, Rodolfo. O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2013.

RAPOPORT, Mario; CERVO, Amado Luiz. *El Cono Sur*. Una historia común. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

REBORATTI, Carlos. El territorio rural: ¿actor social o escenario? V JORNADAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE "TRABAJO, PROPIEDAD Y TECNOLOGÍA EN LA ARGENTINA RURAL DEL SIGLO XX, 2008, Bernal. Disponible en: <www.unq.edu.ar/servlet/ShowAttach?idAttach=13767>. Acesado en: 14 jul. 2014.

RECKZIEGEL, Ana Luíza Setti. Rio Grande do Sul e Uruguai: os bastidores da diplomacia marginal (1893-1897). *Cadernos do C.C.D.H.* Número especial, 2007, p. 115-139.

RECONDO, Gregorio. *El Sueño de la Patria Grande*. Ideas y Antecedentes Integracionistas en América Latina. Ciccus: Buenos Aires, 2003.

RHI-SAUSI, José Luis; ODDONE, Nahuel. Fronteras e Integración Transfronteriza en el Mercosur. In: RHI-SAUSI, José Luis; CONATO, Darío (org.). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina*. La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. Roma: CeSPI-IILA, 200, p. 59-102.

_____. Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: Introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. In: RHI-SAUSI, José Luis; CONATO, Darío (org.). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina.* La experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. Roma: CeSPI-IILA, 2009. p. 11-31.

RIVERA, Raúl. Entrevista a *El País*. *El País*. Montevidéu, 12 de junho de 2011.

_____. *Nuestra Hora*: los latinoamericanos en el siglo XXI. Santiago de Chile: Pearson Educación de Chile Ltd., 2010.

RIZZON, Carlos Garcia. Outra geografia em literaturas de fronteira. *Para Onde?!*, v.6, n.2, 2012.

RODRIGUES, Augusto de Pinho; TAVARES, Herida Cristina. Criação e Desvio de Comércio no Brasil, uma Análise sobre as Vantagens Estáticas da Integração Regional. *Revista Metropolitana de Sustentabilidade*, 2012, p. 20-39.

ROTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. *Documento de Investigación nº 61*. Universidad ORT Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, 2010.

RUIZ, José Briceño, A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração do novo contexto do regionalismo latino-americano. In: RESENDE, Simone Almeida, MALLMANN Maria Izabel (org.). *Mercosul 21 anos*: maioridade ou imaturidade. Curitiba: Appris, 2013. p. 253-276.

SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2003.

SANTOS, Eduardo dos; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. Cooperação na fronteira Brasil-Uruguai: um novo paradigma? *Revista Política Externa*, v. 14, n.1, jun.-jul.-ago. de 2005. São Paulo: Editora da USP. 2005, p. 45-52.

SANTOS, Fabiano. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 2, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13>. Acessado em: 14 jul. 2014.

SANTOS, Paula Gabriele S. *A (ultra)periferia do Platô das Guianas*: novos planejamentos para novos usos da fronteira Amapá-Guiana Francesa (1992-2012). Dissertação de Mestrado. Macapá: Programa de Mestrado Integrado em Desenvolvimento Regional/ UNIFAP, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n. 1, 2009.

SARMIENTO, D.F. *Facundo*. Buenos Aires: Editorial Losada, 2004.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, n. 80, 2010.

SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *Rumos 2015*: estudo sobre o desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CSP, 2006.

SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE FOZ DO IGUAÇU. *Plano Municipal de Saúde*: 2010/2013. Foz do Iguaçu, 2010.

SERNA, Miguel. Desarrollo "Desigual" e Integración: Las Múltiplas Asimetrías del Mercosur. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). *Mercosul em Debate*: desafios da integração a América Latina. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

SEVERI, Lucía. Dimensión cultural y espacios fronterizos en el proceso de integración. 1996. Dissertação Diploma en Estudios Internacionales, Universidad de la República. Montevideo, 1996.

SILVA, Ana Paula et al. Ovinocultura do Rio Grande do Sul: descrição do sistema produtivo e dos principais aspectos sanitários e reprodutivos. *Pesquisa Veterinária Brasileira*, v. 31, n. 12, 2013, p. 1453-1458.

SILVA, Laura Thais. Política Externa Brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise no processo de integração. 03/08/2006. 107 p. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo, SP, 2006.

SILVA, Maria Gizele. Proteja-me de acidentes, ladrões e da fiscalização. *Gazeta do Povo*. 08 jul. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1272979>. Acesso em: 05 maio 2014.

SIMBERLOFF, Daniel. Confronting introduced species: a form of xenophobia? *Biological Invasions*, v. 5, 2003, p. 179-192.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo. In: FUNAG. *Brasil-Uruguai*: os próximos 20 anos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2011. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/888-Brasil-Uruguai_Os_proximos_20_anos_Debates_e_Textos_Academicos.pdf. Acessado em: 15 jul. 2014.

STRATHERN, Marilyn. *After nature*: English kinship in the late twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STUHLDREHER, Amalia. Régimen Político y Política Exterior en Argentina: El Caso del Primer Gobierno de Carlos Menem (1989-1995). *Perfiles Latinoamericanos*, n. 22. p. 79-101, 2003.

TAVARES, Rodrigo. The State of the Art of Regionalism. United Nations University-Comparative Regional Integration Studies. *UNU-CRIS e-Working Papers*, 2004. Disponível em: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/WProdrigo%20tavares.pdf>. Acessado em: 15 jun. 2014.

TEXEIRA MENDES, R. *Brazil-Uruguay*: A Digna Reparação de uma Gravíssima Culpa da Diplomacia Brasileira. Rio de Janeiro, 1909.

THIESSE, Anne-Marie. *Ils apprenaient la France*: l'exaltation des régions dans le discours patriotique. Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1997.

_____. *La création des identités nationales*. Europe XVIIIe-XXe siècle. Paris: Éditions du Seuil, 2001.

THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural*: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THRIFT, Nigel. *Spatial formations*. London: Sage, 1996.

TOWSEND, Colin R.; BEGON, Michael; HARPER, John L. *Fundamentos em ecologia*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da Unasul*, 2008. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c45e27d4-44c2-49fe-9027-d98b3a1d7979/UNASUR-CO-JEG-TRA-08-0001.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2014.

UNASUL. *Unasul*. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio>. Acesso em: 21 jun. 2014.

URUGUAI. Ministerio de Relaciones Exteriores/Instituto Artigas del Servicio Exterior. *Barón de Río Branco*: a cien años de su asunción. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003.

_____. *Lei nº 18.250, de 17 de janeiro de 2008*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>. Acesso em: 22.11.2012.

_____. *Decreto 164/996, de 02/05/1996*. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo: 1996.

URUGUAI. *Decreto 463/982, de 15/12/1982*. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Montevideo: 1982.

_____. Museo de História Nacional. Manuscritos. Andrés Lamas. Promemoria. *La alianza y la intervención brasileña en los negocios de la República Oriental del Uruguay*, Rio de janeiro, 23 de octubre de 1854. Memorandum, Rio de Janeiro, 15 de octubre de 1954.

_____. *Tratados y convenios internacionales*. Montevideo: Secretaría del Senado, 1994-1995.

VASCONCELOS, José. *La Raza Cósmica*. Misión de la raza iberoamericana. Notas de viajes a la América del Sur. Madrid: Agencia Mundial de Librería, 1925.

VELHO, Gilberto. *Individualismo e Cultura*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2012.

VELHO, Otávio. *Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo de; MARIANO, Karina Mariano. Mercosur: Democracy and Political Actors. In: DOMÍNGUEZ, Francisco; OLIVEIRA, Marcos (org.). *Mercosur*: Between Integration and Democracy. Berna: Peter Lang AG – European Academic Publishers, 2004. p. 97-140.

VIGLIO, José Eduardo; FERREIRA, Lúcia da Costa. O conceito de ecossistema, a ideia de equilíbrio e o movimento ambientalista. *Caderno eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 1, n. 1, 2013, p. 1-17. Disponível em: <periodicos.ufes.br/cadecs/article/download/5965/4381>. Acessado em: 14 jul. 2014.

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.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, 1992.

WILSON, Edward O. *Diversidade da vida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ZELIZER, Viviane. Intimité et Economie. *Terrain*, n. 45, 2005, p13-28.

LISTA DE COLABORADORES

ADRIANA DORFMAN

Graduada (UFRGS), mestre (UFRJ) e doutora (UFSC) em Geografia. Professora adjunta do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Membro da Diretoria da Comissão de Geografia Política da União Geográfica Internacional. Membro da Diretoria da Association of Borderland Studies. Coordenadora de publicações da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Porto Alegre, coordenadora do projeto Contrabando no Sul do Brasil: agentes, normas e redes; coordenadora do UnBraL Fronteiras – Portal de Acesso Aberto das Universidades Brasileiras sobre Limites e Fronteiras e líder do Grupo de Pesquisas Espaço, Fronteira, Informação e Tecnologia (GREFIT).

E-mail: adriana.dorfman@ufrgs.br.

ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

Doutor em Ciências: Geografia Humana (USP). Professor associado na UFRGS. Pesquisador de Bolsa Produtividade 2 do CNPq. Pesquisa Geografia Social e Política, sendo vinculado ao Laboratório Estado e Território (LABETER) ligado ao Grupo de Pesquisa do Laboratório do Espaço Social (LABES). Membro do Comitê Científico do CIST – Collège International des Sciences du Territoire – Universités Paris I Panthéon Sorbonne e VII – Denis Diderot.

E-mail: aldomar.ruckert@gmail.com.

BRUNO DE OLIVEIRA LEMOS

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Geógrafo pertencente ao quadro dos técnicos científicos do Estado do Rio Grande do Sul, lotado na Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG-RS), no Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Atua nas seguintes áreas: Geografia Política, Geopolítica, Geoeconomia, Planejamento Territorial, Políticas de Desenvolvimento Regional e de Cooperação Fronteiriça.

E-mail: lemos86@hotmail.com.

CAETANO SORDI

Formado em Ciências Sociais (UFRGS) e Filosofia (PUCRS), mestre e doutorando em Antropologia Social (UFRGS). Bolsista de Doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Membro do Grupo de Pesquisa "Espelho Animal: antropologia das relações entre humanos e animais" (PPGAS/UFRGS/CNPq) e do Grupo de pesquisa "Filosofia e Interdisciplinaridade" (FFCH/PUCRS).

E-mail: caetano.sordi@gmail.com.

CAMILO LÓPEZ BURIAN

Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidad de la República – Uruguai. Professor e pesquisador do Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Professor em cursos de graduação e pós-graduação na Universidad de la República (Uruguai) e no Instituto Artigas del Servicio Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguai). Membro do Sistema Nacional de Investigadores da Agencia Nacional de Investigación e Innovación (Uruguai). Áreas de pesquisa: Política Externa, Política Internacional, Integração Regional e Ideias Políticas.

E-mail: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy.

CAMILO PEREIRA CARNEIRO FILHO

Doutor em Geografia (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Bolsista Pós-Doc CAPES no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Possui doutorado-sanduíche pela Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Mestre em Geografia (UFRJ) e graduado em Geografia e Meio Ambiente (PUCRJ). Bacharel em Direito (PUCRJ). Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geografia Política e Cartografia.

E-mail: caedre@ig.com.br.

CAROLINA COUTINHO

Graduada em Relações Internacionais pela UFRGS, com mestrado em Ciência Política pela mesma instituição. Doutoranda em Ciências Sociais pela PUCRS e em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Suas áreas de pesquisa são a Integração Regional e a Política Externa Brasileira.

E-mail: carolina.coutinho@acad.pucrs.br.

FELIPE AROCENA

Sociólogo e ensaísta uruguaio, pesquisador de sociologia da cultura, professor na Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República, pesquisador Nível II do Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Autor de livros nos Estados Unidos, Canadá, Argentina e Uruguai e de artigos científicos na Europa, América do Norte e América do Sul. Professor visitante no Brasil, Estados Unidos, Argentina, Espanha, Alemanha, Colômbia e Canadá. Recebeu três vezes o Prêmio Anual de Literatura do Uruguai (2001, 2011 e 2013).

FELIPE JOSÉ COMUNELLO

Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). Em estágio de Pós-Doutorado com bolsa DOCFIX (FAPERGS/CAPES), na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Realizou estágio-sanduíche de doutorado na École Normale Superieure, em Paris, França. Temas de pesquisa em que trabalha: Fronteira, Identidades Regionais/Nacionais, Turismo e Política, Movimentos Sociais do Campo.

E-mail: felipecomunello@gmail.com.

ISABEL CLEMENTE

Doutora em Filosofia pelo Institute of Latin American Studies, The University of London, mestre em Ciência Política pela Universidad de los Andes, Bogotá, Colômbia. Professora Agregada Grau 4 do Programa de Estudios Internacionales da Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Coordenadora do Programa de Estudios Internacionales, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). Temas de investigação: Política Externa do Uruguai, Cooperação e Integração Regional, Fronteira e Relações Bilaterais Brasil-Uruguai.

E-mail: iclement@fcs.edu.uy.

JAVIER TAKS

Doutor em Antropologia Social pela University of Manchester, Grã-Bretanha. Possui pós-graduação em Moradia, Planejamento e Construção pelo Course on Housing, Planning and Building Institute for Housing and Urban Studies, na Holanda. Graduado em Ciências Antropológicas pela Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Udelar), Uruguai. Realizou estágio pós-doutoral na Universidad Autónoma de Zacatecas, México, sobre Migraciones y Desarrollo. Professor Adjunto da Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación e da Facultad de Ciencias Sociales da Udelar. Áreas de atuação: Energia e Desenvolvimento, Desenvolvimento, Migrações Internacionais e Desenvolvimento, Antropologia Econômica e Ecológica.

E-mail: jtaks@adinet.com.uy.

LUCAS KERR DE OLIVEIRA

Doutor em Ciência Política e mestre em Relações Internacionais (UFRGS). Graduado em Psicologia (UFSCar). Professor adjunto e coordenador do curso de Relações Internacionais e Integração (UNILA). Pesquisador colaborador no ISAPE e no CEGOV. Coordenador do GT da América do Sul no ISAPE. Áreas de pesquisa: Geopolítica, Segurança Internacional, Política Externa e Integração Regional, Energia nas Relações Internacionais.

MANUEL CHABALGOITY

Engenheiro agrônomo, com extensa experiência na gestão pública, respondendo, desde 2008, pelas atribuições de cargo de Director Nacional de Ordenamiento Territorial do MVOTMA (Ministério de Ordenamento Territorial e Meio Ambiente), Uruguai. Foi, no período de 1990 a 1995, Diretor da Comisión Técnico Ambiental de la Intendencia Municipal de Montevideo.

MARIA IZABEL MALLMANN

Graduada em Ciências Sociais (UFRGS), especialista em América Latina (UnB), mestre em Ciência Política (UFRGS), doutora em Ciência Política (Sorbonne, Paris III). Pós-doutora pelo IRI/UnB. Professora adjunta e pesquisadora no PPG em Ciências Sociais (PUCRS). Temas de pesquisa: Política Externa do Brasil, Cooperação e Integração Regional e Política Sul-Americana. Coordena o Núcleo de Estudos sobre Relações e Organizações Internacionais (NEROI).

E-mail: izabel.mallmann@pucrs.br.

MARLENE INÊS SPANIOL

Doutoranda em Ciências Sociais do PPGCS da PUCRS, mestre em Ciências Criminais pela PUCRS, especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS e Justiça Criminal pela PUCRS. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), Capitã da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul.

E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.

RICARDO ALMEIDA

Consultor de gestão e tecnologias de informação e comunicação. Gerente do projeto Sistema Digital de Participação Popular e Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul. Atuou como diretor do Departamento de Projetos Estratégicos/RS e trabalhou com a Secretaria-Geral de Governo na montagem da Sala de Gestão do Governo Tarso Genro. Militante do Movimento Fronteras Culturales.

E-mail: ricardo-almeida@seplag.rs.gov.br.

TARSON NÚÑEZ

Graduado em História e mestre em Ciência Política (UFRGS). Tem experiência profissional em Gestão Pública e assessoria a movimentos sociais urbanos e sindicais. Foi assessor da CUT/RS, coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1993) e Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (2000). Atuou como consultor do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe da UN-Habitat e de projetos para o Banco Mundial e para a University College, de Londres. Áreas de atuação e pesquisa: movimentos sociais urbanos, políticas públicas, orçamento participativo, greves e América Latina.

E-mail: tarson_nunez@hotmail.com.

TERESA CRISTINA SCHNEIDER MARQUES

Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutora (2011) em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio doutoral em Relações Internacionais no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Tem experiência nas áreas de Ciência Política, Relações Internacionais e História. Atua principalmente nos seguintes temas: Militância Política, Política Comparada, Transnacionalismo, Migrações Forçadas e Regimes Autoritários no Cone Sul.

ULISSES CORRÊA DUARTE

Mestre em Antropologia. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGAS/UFRGS) e pesquisador visitante do Goldsmiths College (University of London). Áreas de pesquisa: Antropologia Urbana e Econômica, Culturas Populares, Circulação de Objetos e Materiais e Globalização.

E-mail: ulissescorreaduarte@gmail.com.

TIPOGRAFIA Gandhi Sans
NÚMERO DE PÁGINAS 304
ANO 2015

EDITORA AFILIADA
Associação Brasileira das Editoras Universitárias
Clube dos Editores do RS
Câmara do Livro
Ler pra valer.
ediPUCRS
www.pucrs.br/edipucrs