

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

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CIRCE INÊS DIETZ

**Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina:  
infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de  
cooperação/integração transfronteiriça**

ORIENTADOR: PROF. DR ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

PORTO ALEGRE

2008

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

**Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina:  
infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de  
cooperação/integração transfronteiriça**

CIRCE INÊS DIETZ

ORIENTADOR: PROF. DR. ALDOMAR ARNALDO RÜCKERT

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa (PPG em Geografia Humana/USP)

Prof. Dr. Paulo Fagundes Vizentini (PPG em Ciência Política/UFRGS)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia Marques Strohaecker (UFRGS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

PORTO ALEGRE

2008

Dietz, Circe Inês

Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça / Circe Inês Dietz - Porto Alegre : UFRGS/PPGEA, 2008.

[238] f. il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, RS - BR, 2008.

1. Geografia. 2. Fronteira. 3. Escalas Geográficas. 4. Cidades Gêmeas. 5. Infra-estruturas. I. Título.

---

Catálogo na Publicação  
Biblioteca Geociências - UFRGS  
Renata Cristina Grun CRB10/1113

*Aos meus pais  
Ceci e Raimundo*

## AGRADECIMENTOS

A trajetória acadêmica é uma permanente (des)construção e nela muitas são as pessoas que colaboram conosco, cada qual de uma maneira especial... por isso quero deixar aqui manifestado meu agradecimento a essas pessoas especiais que Deus colocou no meu caminho...

Ao professor Dr. Aldomar Rückert, orientador dessa dissertação, agradeço de forma especial pela presença, questionamentos, exigência, cobrança, paciência e, sobretudo, pelos incentivos para as próximas etapas acadêmicas.

À minha orientadora do período da graduação, professora Dr<sup>a</sup>. Meri Bezzi, com quem iniciei minha trajetória na pesquisa. Pelos ensinamentos iniciais e, sobretudo, pelo incentivo para percorrer novos caminhos e enfrentar novos desafios.

À professora Dr<sup>a</sup> Estela Giordani, pela profissional inspiradora que é... e por quem tenho uma profunda admiração.

Ao professor Gérson Lauemann, pelas valiosas contribuições, sobretudo no início da realização dessa pesquisa.

Aos professores com quem fiz disciplinas no mestrado... pelas informações repassadas e, principalmente, pelo conhecimento construído... Professores Vanda (que está no céu, mas sempre tão presente em nossos corações), Álvaro Heidrich, Luis Fernando, Heloísa Conceição, André Borges, Pablo Ligrone, Cláudia Wassermann, Hervé Thierry, Wanderley Messias da Costa.

Aos colegas tão especiais do grupo de pesquisa *Reforma do Estado e Território...* Anelise (pela paciência de refletir comigo e questionar sempre), Antônio (que sempre me ajudou tirando dúvidas por e-mail), Rosmari, Suzymari, Marcelo Paganni, Jackson, Cláudio... e ao Gutemberg, pelas constantes trocas de idéias sobre nossos objetos de pesquisa que são tão “distantes” e próximos ao mesmo tempo.

Aos meninos da Iniciação Científica, Rodrigo e Théo, que ouviram algumas das minhas angústias de pesquisa nos projetos em que trabalhávamos juntos.

Aos meus pais, pelo exemplo, incentivo e autonomia que sempre me deram... e pelo ensinamento de que se deve persistir sempre.

Ao meu irmão Aloir, pela presença, cobrança, preocupação, apoio, incentivo e carinho.

A minha irmã Irami e meu cunhado pelo apoio e carinho. Ao Marco Antônio, meu afilhado do coração, pelos momentos de pura descontração nos nossos reencontros.

A minha grande família (avó, tios e primos), especialmente minha dinda Rejane e Tia Odila.

À Dona Iracema, minha segunda mãe, que descobri nos caminhos da vida.

Ao Ir. Paulo Fossati, pela amizade, incentivo e pela contribuição em outros âmbitos da minha vida.

Aos meus amigos em Porto Alegre... colegas na pós-graduação ou não... que colaboraram para que minha vida fosse encantadora nesse período de mestrado... Luciléia, Robson, Moisés, Rafael (Carioca), Ana Georgina, Jodival, Jerry, Marli, Adriana...

À Eliane, minha amiga para todas as horas, uma das pessoas que mais convivi nesses dois últimos anos. À Angela pela amizade, pelas risadas e pelas divagações.

Aos amigos de longa data... que mesmo longe estão por perto... Fernando (que carinhosamente revisou este trabalho), Maria Medianeira, Eléia (que contribuiu me ensinando a edição final dos mapas), Aline, Juliana, Bruno, Gracieli...

A todos os atores fronteiriços que contribuíram para a realização dessa pesquisa, especialmente o Sr. Airton Bertol (Porto Mauá), Sr. Ovídio Kaiser (Porto Xavier) e Sr. Daltro Fogaça Bernardes e Fátima (Itaqui) que colaboraram no rico fornecimento de informações, bem como auxiliaram na execução do trabalho de campo... Aos funcionários das representações da Receita Federal de Porto Xavier (Inspetor Paulo Baladão), Itaqui (Marisa Boeira) e Porto Mauá. Ao Sr. Gilson da Assembléia Legislativa pela colaboração..

À Ariel, doutorando argentino (CONICET), pela oportunidade de trocar idéias e pela paciência e prontidão em responder às minhas dúvidas.

À Débora, mestranda em Relações Internacionais (Programa Santiago Dantas/SP), pelas contribuições e pela amizade.

Ao professor Dr. Edu Albuquerque, pela contribuições.

Ao professor Dr. Alejandro Schweitzer, pelo gentil envio de sua tese de doutorado.

Aos professores da banca, por terem aceito avaliar este trabalho e pelas valiosas contribuições.

À Zélia, por cuidar de uma das partes mais difíceis do mestrado... a parte burocrática.

À CAPES, pela concessão da bolsa tão importante para que eu cumprisse essa etapa de minha formação acadêmica. À UFRGS, instituição pública, gratuita e de qualidade que permitiu a ampliação da minha formação acadêmica.

## RESUMO

DIETZ, C. I. **Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil - Argentina: as infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça.** 2008. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

A presente dissertação tem como tema as transformações nas relações fronteiriças Brasil - Argentina ocorridas, sobretudo, a partir da criação do Mercosul. Dessa forma o objetivo geral do estudo consistiu em investigar os cenários contemporâneos que se desenham na fronteira do Brasil (Rio Grande do Sul) com a República Argentina (Misiones e Corrientes), enfatizando a atuação dos atores multiescalares – nos âmbitos do Estado, Mercado e Sociedade Civil – e a implantação e os projetos de implantação de infra-estruturas estratégicas. Os objetivos específicos consistiram em: (a) identificar ações de cooperação e integração estabelecidos entre Brasil e Argentina, assim como também identificar os diferentes atores que realizam ações com repercussões nas questões de fronteira; (b) analisar os distintos cenários em que aconteceu a incorporação de infra-estruturas estratégicas de vinculação física na fronteira, particularmente das pontes binacionais entre Uruguaiana - Passo de Los Libres e São Borja – Santo Tomé; (c) avaliar o papel dos atores locais e locais/regionais das cidades gêmeas (Porto Mauá - Alba Posse; Porto Xavier - San Javier e Itaqui – General Alvear) no processo de organização em prol do projeto de construção das novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai. As mudanças que vêm acontecendo com as regiões de fronteira podem ser identificadas a partir dos novos usos políticos e econômicos deste território. No caso estudado, estão entre os novos elementos: a preocupação do Estado nacional com a questão da integração regional, a adaptação e/ou tentativas de modificação da legislação que regulamenta as regiões de fronteira, instalação/ampliação de infra-estruturas aduaneiras, construção de infra-estruturas de conexão, participação de novos atores e a ampliação do comércio de importação e exportação.

**Palavras-Chave:** Fronteira, infra-estruturas estratégicas, escalas geográficas, atores locais, cidades gêmeas

## ABSTRACT

Dietz, D.I. **Contemporary settings of Brasil – Argentina boundary**: the strategic infra-structures and actors role in the transboundary cooperation/integration. 2008. Dissertation (mastership) – Geography Post-Graduate Program. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

The present dissertation has the theme of transformations in the Brasil –Argentina that happened, overall after the Mercosul creation. In this sense, our subject here is to investigate the contemporary setting drawn upon the Brasil (Rio Grande do Sul) and Argentina (Misiones and Corrientes) boundary, emphasizing the multi-scale actors role - in State, Market and Civil Society scope – and the implantation and implantation projects for strategic structures. The specific subjects consisted into: (a) identify cooperation and integration actions established between Brasil and Argentina, as well as identify the different actors doing actions with repercussion in the boundaries questions; (b) to analyze the distinct settings in which happened the incorporation of strategic infra-structures of physical boundary integration, particularly in the binational bridges between Uruguaiana – Passo de los Libres and São Borja – Santo Tomé; (c) evaluate the local and local/regional actor role from the twin cities (Porto Mauá – Alba Posse; Porto Xavier – San Javier and Itaqui – General Alvear) in the organization process toward to the building of new road links over the Uruguay River. The changes happening with the boundary regions can be identified from the new political and economic usages of such territory. In the studied case, amongst the new elements there are: the National State concern about the regional integration issue, the adaptation and/or attempts to modify the boundary region regulation laws, customs infra-structure installation/expansion, connection infra-structures building, participation of new actors and the expansion of importation and exportation trade.

Key words: boundaries, strategic infra-structures, geographic scales, local actors, twin cities.

## SUMÁRIO

### LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE MAPAS

### LISTA DE GRÁFICOS

### LISTA DE QUADROS

### LISTA DE TABELAS

### LISTA DE SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1. A DEFINIÇÃO DOS LIMITES DOS TERRITÓRIOS NA BACIA DO PRATA E O PAPEL DA FRONTEIRA GEOPOLÍTICA COM CARÁTER DE CONTENÇÃO.....</b>	<b>32</b>
1.1. O conceito de fronteira geopolítica de contenção.....	32
1.2. A Região da Bacia do Prata e o processo de construção das fronteiras.....	34
1.3. Os mecanismos específicos implementados pelos países em relação às fronteiras.....	40
<b>2. FRONTEIRA CONTEMPORÂNEA DE BRASIL E ARGENTINA: entrelaçamentos escalares e elementos caracterizadores.....</b>	<b>46</b>
2.1. O contexto sul-americano e os papéis desempenhados por Brasil e Argentina.....	46
2.2. As províncias fronteiriças em questão: Misiones, Corrientes e Rio Grande do Sul.....	48
2.3. Cidades gêmeas na fronteira Brasil - Argentina.....	62
<b>3. METAMORFOSES DA FRONTEIRA E SUAS “NOVAS” FUNCIONALIDADES: da fronteira-separação a fronteira-articulação.....</b>	<b>66</b>
3.1. As “transformações” nos usos políticos e econômicos da fronteira.....	66
3.2. As fronteiras dentro do Mercosul e as experiências na União Européia.....	74
3.3. Os acordos realizados entre Brasil e Argentina e repercussões nas funcionalidades das fronteiras.....	79
3.4. Ações multiescalares que interferem na funcionalidade fronteiriça.....	86
<b>4. A EMERGÊNCIA DE NOVOS ATORES NOS CENÁRIOS (TRANS)FRONTEIRIÇOS E SEU PAPEL NA COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>92</b>
4.1. Território, poder e atores.....	92
4.2. Atores envolvidos nos processos de cooperação/integração transfronteiriça.....	98
4.2.1. Estado.....	98
4.2.2. As empresas.....	100
4.2.3. Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai.....	101
4.2.4. Comitês de Fronteira.....	102

4.2.5. Organizações da Sociedade Civil nas escalas local e local/regional.....	103
4.2.6. Comisión de Comercio exterior del Nordeste de Argentina (CRECENEA) e Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL).....	104
4.3. As escalas envolvidas na questão fronteiriça Brasil-Argentina.....	105
<b>5. A INTEGRAÇÃO FÍSICA COMO UM DOS COMPONENTES DO PROCESSO DE COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: as pontes internacionais de Uruguaiana - Paso de los Libres e São Borja - Santo Tomé.....</b>	<b>109</b>
5.1. Escalas geográficas e ponte internacional.....	109
5.2. A ponte internacional entre as cidades de Uruguaiana e Paso de los Libres.....	113
5.2.1. As cidades gêmeas.....	113
5.2.2. Contexto histórico e geopolítico do período de construção da ponte.....	115
5.2.3. A importância logística de Uruguaiana - Paso de Los Libres.....	116
5.3. A Ponte Internacional entre São Borja - Santo Tomé: a Ponte da Integração.....	123
5.3.1. As cidades gêmeas.....	123
5.3.2. Articulações escalares nos projetos de construção da Ponte da Integração.....	124
5.3.3. O Centro Unificado de Fronteira: inovação político-territorial no cenário fronteiriço.....	132
5.3.4. Avaliação das repercussões territoriais da Ponte da Integração e do CUF.....	135
5.4. A importância das pontes internacionais de Uruguaiana - Paso de Los Libres e São Borja - Santo Tomé no processo de “mudança” da funcionalidade fronteiriça.....	142
<b>6. CIDADES GÊMEAS CANDIDATAS À PONTE INTERNACIONAL SOBRE O RIO URUGUAI: o papel dos atores locais e locais/regionais na organização territorial em prol deste projeto.....</b>	<b>144</b>
6.1. Interesses e perspectivas vinculados à construção de novas pontes internacionais sobre o Rio Uruguai.....	144
6.2. Retrospecto das ações em torno do projeto em prol construção de uma nova ponte internacional.....	150
6.3. Os três pares de cidades gêmeas previstos no acordo para a construção de novas pontes sobre o Rio Uruguai.....	159
6.3.1. Porto Xavier - San Javier.....	159
6.3.2. Porto Mauá - Alba Posse.....	176
6.3.3. Itaqui - General Alvear.....	195
6.4. Considerações em relação às cidades gêmeas candidatas à construção da ponte internacional.....	208
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>214</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>231</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Destaques da economia da Província de Misiones: fumo, té, erva-mate e madeira.....	51
Ilustração 2 – Principais escalas e atores com ações estratégicas na fronteira Brasil - Argentina.....	107
Ilustração 3 – Esquema gráfico representando a articulação entre as cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé.....	124
Ilustração 4 – Adesivo de Campanha Pró-Construção da Ponte São Borja - Santo Tomé.....	127
Ilustração 5 – Inauguração da Ponte da Integração: os presidentes dos dois países cortando a faixa comemorativa.....	131
Ilustração 6 – Vista aérea do Centro Unificado de Fronteira.....	133
Ilustração 7 – Adesivos produzidos para a campanha pró-ponte Porto Xavier - San Javier.....	166
Ilustração 8 – Complexos Aduaneiros de Porto Xavier e San Javier.....	166
Ilustração 9 – Fachadas de estabelecimentos que atuam em despacho aduaneiro em Porto Xavier .....	167
Ilustração 10 – Inspeção de uma Carga de cebola pelo Ministério da Agricultura em Porto Xavier.....	170
Ilustração 11 – Máquinas auxiliares na reclassificação de cebola no Galpão situado na Aduana de Porto Xavier.....	171
Ilustração 12 – Cidades Gêmeas de Porto Mauá (esquerda) e Alba Posse (direita) .....	177
Ilustração 13 – Logotipo utilizado pela Fundação Pró-Ponte Alba Posse - Porto Mauá.....	182
Ilustração 14 – Vista aérea da área projetada para a construção da ponte internacional ligando Alba Posse (Ar) e Porto Mauá (Br).....	184
Ilustração 15 – Aduanas em Porto Mauá (Brasil) e Alba Posse (Argentina).....	184

Ilustração 16 – Estabelecimentos de venda de “Carta Verde” em Porto Mauá.....	191
Ilustração 17 – Transporte de balsa no Rio Uruguai entre Porto Mauá (Brasil) e Alba Posse (Argentina).....	193
Ilustração 18 – Aduanas de Itaqui (Brasil) e General Alvear (Argentina).....	201
Ilustração 19 – Pátio alfandegado de Itaqui e General Alvear.....	206

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do estado do Rio Grande do Sul (Br) e das províncias de Corrientes e Misiones. ....	24
Mapa 2 – Produção de bovinos no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes.....	55
Mapa 3 – Produção de arroz no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes.....	56
Mapa 4 – Produto Interno Bruto das províncias argentinas e dos estados brasileiros.....	57
Mapa 5 – Densidade demográfica no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes. ....	59
Mapa 6 – Principais rodovias no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes.....	61

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Volume de Comércio entre Brasil e Argentina entre 1987 e 2006.....	84
Gráfico 2 – Fluxo de Caminhões na Ponte Internacional Uruguaiana – Paso de los Libres.....	117
Gráfico 3 – Volume de circulação de mercadorias entre Uruguaiana – Paso de los Libres nos modais ferroviário e rodoviário.....	119
Gráfico 4 – Fluxo de Caminhões e automóveis na Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé.....	136
Gráfico 5 – Valores de exportações de Brasil e Argentina que circulam pela Ponte da Integração.....	141
Gráfico 6 – Fluxo de caminhões entre Porto Xavier – San Javier.....	173
Gráfico 7 – Fluxo de ônibus entre as cidades de Porto Mauá e Alba Posse.....	192
Gráfico 8 – Valores de exportações de Brasil e Argentina que circulam pelo ponto de fronteira Itaqui – Alvear.....	201

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Cidades gêmeas na Fronteira do Rio Grande do Sul (Br) com Misiones (Ar) e Corrientes (Ar).....	62
Quadro 2 – Alguns indicativos da “transformação” da função da fronteira: usos políticos e econômicos.....	68
Quadro 3 – Principais aspectos que indicam uma “mudança” da funcionalidade fronteiriça nos dois países.....	87
Quadro 4 – Relação das entidades componentes da Comissão Mista Argentina-Brasil.....	128
Quadro 5 – Organismos presentes no Centro Unificado de Fronteira.....	135
Quadro 6 – Reuniões da Comissão Binacional e respectivos temas tratados.....	155
Quadro 7 – Principais agentes territoriais fronteiriços em Porto Xavier e San Javier.....	160
Quadro 8 – Composição da “Comissão Técnica Binacional Brasil-Argentina” para discutir a Ponte Internacional Porto Xavier – San Javier no início da década de 1990.....	163
Quadro 9 – Principais produtos agrícolas que circulam pela Aduana de Porto Xavier .....	169
Quadro 10 – Atores políticos, econômicos e organizações da escala local e local/regional apoiadoras do projeto de alfandegamento do ponto de fronteira de Porto Mauá-RS.....	186
Quadro 11 – Atores locais e locais/regionais que atuaram no processo reivindicação para a reabertura do ponto de fronteira de Itaqui.....	203
Quadro 12 – Síntese das características das cidades gêmeas candidatas à ponte internacional.....	209

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características das unidades territoriais fronteiriças estudadas.....	58
Tabela 2 – Custos da obra de infra-estrutura no Ponto de Fronteira São Borja - São Tomé.....	130
Tabela 3 – Expectativa de fluxo de automóveis entre São Borja - Santo Tomé para o ano de 1997.....	137
Tabela 4 – Valor do pedágio cobrado para o tráfego rodoviário pela Ponte da Integração .....	138
Tabela 5 – Evolução da população do Município de São Borja e do Departamento de Santo Tomé.....	139
Tabela 6 – Orçamento das obras de construção de pontes internacionais sobre o Rio Uruguai realizado pelo DAER.....	151
Tabela 7 – Valores cobrados pelo transporte de balsa entre Porto Xavier – San Javier.....	174
Tabela 8 – Valores cobrados pelo transporte de balsa entre Porto Mauá - Alba Posse.....	193
Tabela 9 – Composição das ações dentro da empresa Binacional Argentino-Brasileira.....	198
Tabela 10 – Valores cobrados pelo transporte transversal sobre o Rio Uruguai entre Itaqui e General Alvear.....	205

## LISTA DE SIGLAS

AAPI: Associação de Apoio à construção da Ponte Internacional  
ABTI: Associação Brasileira de Transportes Internacionais  
ACI: Associação Comercial e Industrial  
ACISA: Associação Comercial Industrial e Serviços de Porto Xavier  
ACISB: Associação Comercial de São Borja  
ALADI: Associação Latino-Americana de Integração  
AMM: Associação dos Municípios das Missões  
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APESS: Associação de Produtores e Empresários de São Borja e São Tomé  
ASSIMPEX: Associação dos Importadores e Exportadores de Porto Xavier  
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAF: Corporação Andina de Fomento  
CODESUL: Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul  
COMAB: Comissão Mista Brasil e Argentina  
COREDE: Conselho Regional de Desenvolvimento  
COTECAR: Complexo Terminal de Cargas  
COTRARIU: Cooperativa dos Transportadores de Cargas do Rio Uruguai  
CRECENEA: Comisión de Comercio exterior del Noreste de Argentina  
CUF: Centro Unificado de Fronteira  
DAER: Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem  
DEyC: Dirección de Estadística y Censos de Corrientes,  
DNIT: Departamento Nacional de Infra-Estruturas de Transporte  
EADI: Estação Aduaneira Interior  
FEBAP: Federação Econômica Brasil, Argentina E Paraguai  
FEE: Fundação de Economia, e Estatística  
FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata  
GEIPOT: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística  
IIRSA: Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana  
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos  
IPEC: Instituto Provincial de Estadística y Censos  
MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDF: Medium Density Fiberboard  
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul  
Mnes: Misiones  
PAC: Plano de Aceleração do Crescimento  
PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina  
RS: Rio Grande do Sul  
SEDAI: Secretaria Estadual do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais  
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  
SISCOMEX: Sistema Integrado de Comércio Exterior  
URI: Universidade Regional Integrada

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema as transformações nas relações fronteiriças entre Brasil Argentina ocorridas, sobretudo, a partir da criação do Mercosul. Dentro desse temário, a problemática em questão centra-se nas *mudanças ocorridas nas funções da fronteira, com a ação de atores territoriais de diversas escalas e com a implantação (ou projetos de implantação) de infra-estruturas estratégicas entre o estado do Rio Grande do Sul e as províncias de Misiones e Corrientes.*

Esses dois países são importantes parceiros comerciais e destacam-se na liderança do bloco comercial mais importante da América do Sul: o Mercosul. A história das relações entre os mesmos é marcada por períodos de disputas e divergências, alternados com fases de aproximação política. Contudo, a partir da década de 1980, ocorre uma sensível mudança de foco nas relações entre estes dois países, que é quando se inicia um processo de cooperação mais intenso, caracterizado pela assinatura de diversos acordos bilaterais e multilaterais. O Mercosul, nesse contexto, emerge como uma nova escala territorial a ser considerada e que tem importante interferência nas funções da fronteira.

Na contemporaneidade há um processo mundial de transformação das fronteiras em que novas características vêm sendo incorporadas às funções clássicas e isto tem gerado um novo conjunto de elementos que compõem os espaços da globalização. As mudanças nas características funcionais da fronteira tendem a valorizar menos os elementos que a constituíram, ligados, sobretudo, à defesa do território nacional e tendem a assumir funções articuladoras, de aproximação com os países vizinhos (VALENCIANO, 1996; COURLET, 1996; RÜCKERT, 2001; RETIS, 2004).

Segundo Schweitzer (2000) as fronteiras atendem a diferentes funções, tais como funções normativas, fiscais, de controle de passagem, militares entre outras. Segundo o autor, mesmo em um quadro de integração regional as funções legais

continuam existindo. Mas a essas funções tradicionais juntaram-se certos aspectos particulares como a função de controle ou de filtro, ou seja, as novas funcionalidades fronteiriças.

A preocupação em promover uma aproximação com os países vizinhos é uma política recente que inverte a lógica de “estar de costas” para os países que estão territorialmente próximos. No período geopolítico em que as fronteiras tinham enfoque de contenção, a preocupação com as infra-estruturas de ligação com os países limítrofes era praticamente nula. Contudo, com a inversão dessa lógica, no cenário contemporâneo, caracterizado pelas tendências de integração regional, torna-se estratégico a conexão física entre os países.

Entretanto, não é pelo fato de ocorrer uma incorporação de elementos ligados à cooperação entre os países que há um abandono da preocupação com a questão da segurança nacional. O que acontece é que a noção de segurança passa a ser tratada num âmbito positivo e não *conflitual*, como anteriormente era feito. Assim as metamorfoses ocorridas com as fronteiras acontecem paralelamente às reinterpretações dos conceitos de soberania e segurança (COELHO, 1992).

Dentro do cenário sul-americano, a fronteira Brasil-Argentina, em função do número de acordos assinados, volume das trocas comerciais e das redes de cooperação constitui-se numa ‘região transfronteiriça’ (MATIAS, 2003) em processo ainda bastante embrionário, tomando-se como base os formatos assumidos pelas *eurorregiões* no continente europeu. Para Schweitzer (2000), o termo transfronteiriço refere-se tanto aos processos – fluxos de capital, mercadorias, força de trabalho, consumidores, relações, articulações de atores em geral – como aos territórios resultantes da consolidação deste tipo de processo em espaços binacionais, em diversas escalas que vão desde o transfronteiriço da cooperação intermunicipal local até os gasodutos e corredores de transporte que atravessam o continente.

Neste estudo, além do entendimento da atuação de múltiplos atores na construção da integração regional, interessa entender a importância das infra-estruturas estratégicas no cenário fronteiriço. Nesse sentido, as pontes internacionais adquirem um papel importante à medida que atuam como minimizadores das discontinuidades geográficas naturais e permitem acelerar a

passagem dos fluxos entre os países. Todavia, a incorporação destas ao território tem repercussões nas diversas escalas geográficas.

Optou-se pelo enfoque nas *pontes internacionais*, embora estas não se constituam nas únicas infra-estruturas estratégicas que têm função de *elo* no processo de integração entre os países. São também exemplos de infra-estruturas estratégicas, segundo Rückert (2003), as redes físicas que transportam os fluxos de mercadorias através dos modais de transporte viário (rodo e ferroviário); os portos, aduanas e centros unificados de fronteira; as interligações de fluxo de energia hídrica através das usinas conversoras de energia e das usinas termoelétricas e as redes de gasodutos. Existem ainda outros exemplos que podem ser citados, entre eles, os túneis no caso dos países andinos, que adquirem essa mesma importância (LACOSTE, 2003).

A proliferação desses grandes projetos de infra-estruturas vinculados ao processo de integração constitui-se na expressão mais palpável da transformação que vem acontecendo com as fronteiras. Essas mudanças passam pela reavaliação destes espaços, antes considerados espaços de separação, e agora considerados espaços privilegiados de conexão (TABALES, 2007).

Para uma análise territorial, torna-se fundamental a identificação dos diferentes atores que têm interesses políticos e econômicos vinculados a esses territórios. Em diferentes escalas, há atores que promovem ações, com interesses diversos, e que tem repercussão nas funções desempenhadas pelas fronteiras. Além do Estado, através de suas diversas instâncias, o mercado também vem assumindo papel de motivador no processo de integração regional, no qual as empresas procuram cada vez mais uma flexibilidade territorial para que seus produtos possam chegar ao território dos países vizinhos de forma mais competitiva. Por sua vez as organizações da sociedade civil, dentro do contexto de *multidimensionalidade* do poder (RÜCKERT, 2005), também passam a pensar relações binacionais.

A presença desses distintos atores produz diferentes jogos de interesses que acabam por privilegiar ou não as regiões de fronteira. Assim, percebe-se a conformação territorial, onde apesar dos avanços políticos das fronteiras estas se constituem, na maioria das vezes, em regiões deprimidas, assumindo papel de

corredores de passagem entre as grandes regiões centrais. As regiões de fronteira assumem função de aproximação de “regiões centrais”, como é o caso de São Paulo e Buenos Aires – áreas que concentram maiores volumes de capital e investimentos nos dois países –, assim como são os maiores mercados consumidores. Grande parcela dos fluxos entre os dois países tem tais regiões como origem/destino.

As províncias fronteiriças de Corrientes e Misiones estão entre as unidades federativas mais empobrecidas da Argentina. Sua situação geográfica determinou que, por longo período, fosse realizado reduzido número de investimentos públicos nessa área. O Rio Grande do Sul, por sua vez, apesar de possuir um grau de industrialização superior, também possui reflexos negativos vinculados às políticas restritivas adotadas em relação às regiões de fronteira.

Com a nova configuração regional, derivada da criação do bloco econômico, as províncias fronteiriças, como um todo, passam a assumir um novo papel dentro dos cenários nacional e sul-americano. Misiones, Corrientes e Rio Grande do Sul, marcados historicamente por dificuldades derivadas das grandes distâncias dos seus centros políticos nacionais, adquirem funções estratégicas em virtude de sua localização central no Mercosul.

Esse novo papel do Rio Grande do Sul – e que pode ser aplicado também às províncias de Corrientes e Misiones – é apontado por Rückert (2004, p. 18), na medida em que o autor compreende que o estado gaúcho pode ser “conceituado como *território de região fronteiriça* que se transforma em *território-elo* de articulação internacional”. Essa nova função assumida pelo estado e pelas províncias faz com que haja novos usos políticos e econômicos destes territórios.

Há duas pontes internacionais ligando o Brasil e Argentina na fronteira do estado do Rio Grande do Sul com Corrientes. Essas pontes ligam as cidades de Uruguaiana a Passo de Los Libres e de São Borja a Santo Tomé. Está em aberto, por sua vez, a discussão em torno da construção de mais um empreendimento ligando os dois países.

O início das discussões relativas a este projeto remonta, sobretudo, ao final da década de 1980, mas foi a partir da década de 1990 que transcorreram as ações mais significativas. O processo foi motivado pelo crescimento do intercâmbio comercial entre os dois países e pela própria inauguração da Ponte Internacional de

São Borja - Santo Tomé. Foram realizadas diversas reuniões entre representantes dos dois países, repercutindo na assinatura do acordo para a construção de novas pontes internacionais sobre o Rio Uruguai, no ano 2000.

Existem outras pontes fazendo a ligação física entre Misiones e os estados do Paraná e Santa Catarina. Contudo, neste estudo definiu-se trabalhar com as pontes e projetos de pontes, especificamente na fronteira do Brasil com Argentina onde o Rio Uruguai é que estabelece o limite territorial entre os territórios nacionais.

Diante desse cenário, surgem então algumas questões que motivam esta pesquisa. Qual o papel reservado às regiões de fronteira com a aproximação comercial entre Brasil e Argentina após a criação do Mercosul? Os diferentes atores, em várias escalas, vêm fomentando quais ações e programas para promover a integração entre o Brasil e a Argentina? Qual a importância assumida pelas pontes internacionais no processo de alteração da função de fronteira, isto é, passagem da *fronteira-separação* para *fronteira-articulação*? Quais são os interesses envolvidos no projeto em prol da construção de mais uma ponte internacional fazendo a ligação Rio Grande do Sul (Br) – Misiones e/ou Corrientes (Ar)? Em que medida os atores locais/regionais contribuem para a concretização da integração entre Brasil e Argentina?

Se por um lado as fronteiras ganham novas funções, tornando-se mais porosas e permitindo uma maior agilidade no fluxo de pessoas e mercadorias, por outro, ainda preservam muitos de seus problemas históricos e encontram-se, muitas vezes, excluídas dos processos decisórios. Os centros de decisão, muitas vezes, localizam-se distantes da fronteira e as populações nem sempre se encontram bem representadas para a defesa de suas pautas particulares.

Entre as características que predominam nas regiões fronteiriças estão o baixo nível de desenvolvimento, menores densidades populacionais, tendência a pouca diversidade produtiva e forte dependência em relação aos grandes centros de decisão, transformação e comércio, que tendem a estar localizados nas costas marítimas ou em torno das vias de conexão com esses centros. Além desses aspectos ligados ao subdesenvolvimento e à distância, compõe os cenários dessas regiões o contrabando, migração ilegal e narcotráfico (VALENCIANO, 1996). Este quadro assinalado pelo autor denuncia que é necessário um olhar mais cuidadoso

da comunidade acadêmica, assim como por parte do poder público, em relação a estas áreas.

Contudo, existem possibilidades de estratégias de desenvolvimento para estes espaços periféricos e, segundo Matias (2006), a formação de regiões transfronteiriças pode ser um dos caminhos para isso. Segundo o autor, a cooperação entre fronteiras abre oportunidades para o crescimento econômico, através da expansão de mercados locais e um uso mais eficiente do trabalho e do capital. Em função do conjunto de problemas que se cristalizam nas áreas de fronteira, esse autor aponta que essa cooperação pode ser entendida como a mobilização das “periferias”.

Além de todas essas questões, também faz parte da justificativa que incentivou a realização desta pesquisa a necessidade de novos estudos tratando das fronteiras. A década de 1990 contou com diversas publicações enfocadas na questão fronteiriça, porém, na maioria dos casos, essas pesquisas não tiveram continuidade e nem sempre possuíram uma abordagem política e que se utilizasse das escalas como método de procedimento. Dessa forma, este trabalho representa uma tentativa de contribuição no preenchimento dessa lacuna dentro das pesquisas geográficas sobre temas fronteiriços<sup>1</sup>.

No Brasil, recentemente, houve uma importante contribuição ao estudo de fronteiras que foi dado através do trabalho produzido pelo Grupo Retis/UFRJ, cujo objetivo foi subsidiar o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (RETIS, 2004). Neste trabalho foi realizado um mapeamento e levantamento de informações acerca da Faixa de Fronteira brasileira, assim como também apresentou dois estudos de casos de cidades gêmeas (Alto Solimões – Fronteira Brasil/Colômbia/Peru e Mato Grosso do Sul – Fronteira Brasil/Paraguai).

Outro estudo que merece destaque é o realizado por Schweitzer (2000) tratando de fronteiras, redes e dinâmicas transfronteiriças no Mercosul. Em sua tese de doutorado, através de uma abordagem regional, o autor enfocou particularidades fronteiriças dentro do processo de reestruturação econômica e integração regional.

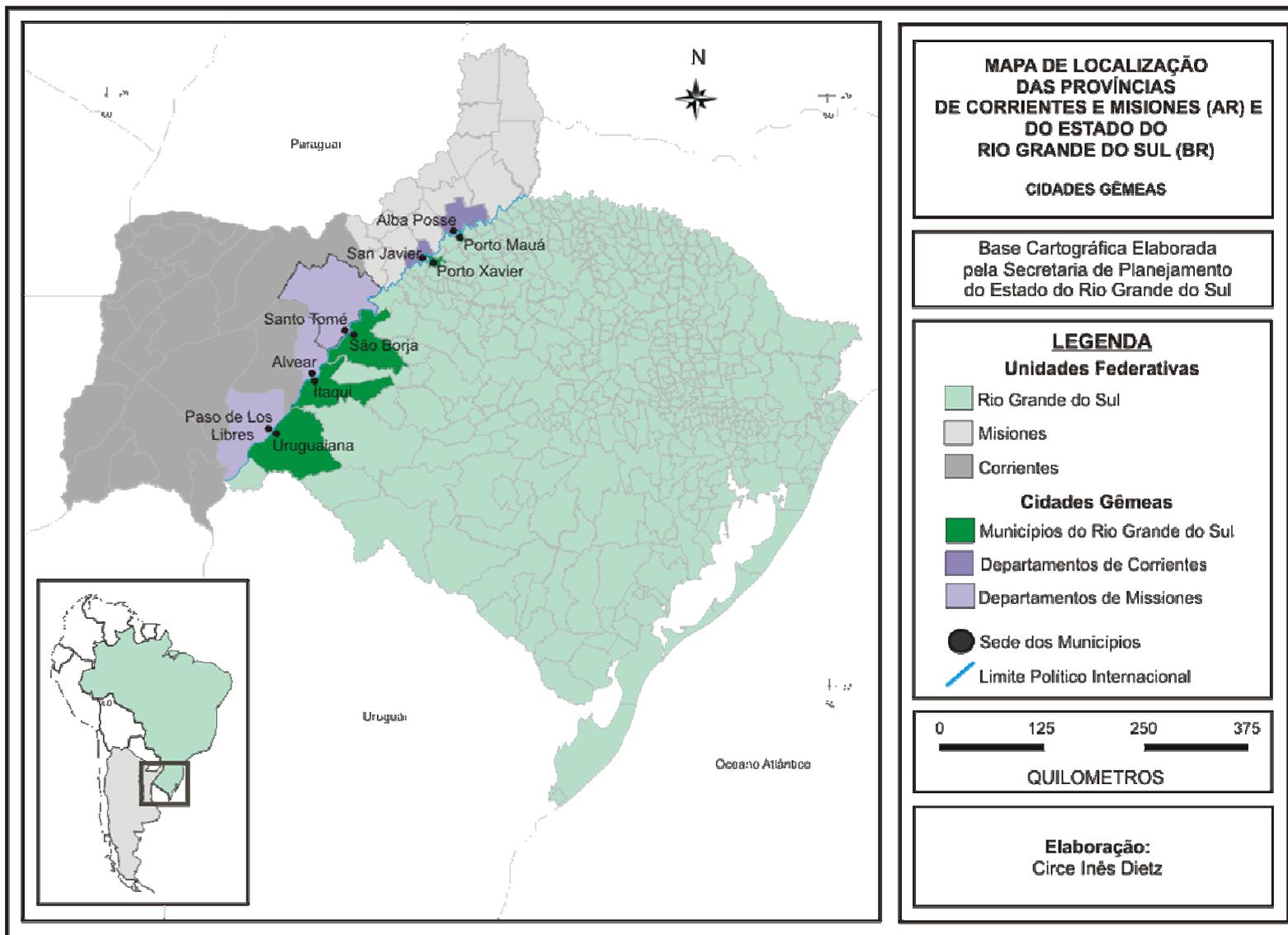
---

<sup>1</sup> Entre os livros publicados estão: *Práticas de Integração nas fronteiras – temas para o Mercosul*, 1995; *Fronteiras na América Latina. Espaços em transformação*, 1997; *Fronteiras e Espaço Global*, 1998.

Assim, em função da identificação empírica da reivindicação das pontes internacionais no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes e através das indicações apresentadas por outros estudos que tratam da temática de fronteira, verificou-se a necessidade de pesquisas mais aprofundadas e atualizadas acerca das questões fronteiriças. Essa necessidade, por exemplo, é apontada por Lehnen, Castello; Schäfer (1994, p. ii) quando estes denunciam “a escassez de estudos sistemáticos sobre nossas fronteiras”, referindo-se, sobretudo ao cenário do Cone Sul. Também Steiman & Machado (2002) apontam que os estudos sobre fronteira concentram-se nos casos da fronteira EUA - México e da União Européia, havendo, de modo geral, uma déficit de estudos sobre outras regiões de fronteira internacional.

Nesse sentido o recorte territorial escolhido -- Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes – (Mapa 1) pela extensão de suas fronteiras e, sobretudo, pelas funções que desempenham no cenário de integração regional, adquire grande relevância. Estas unidades federativas possuem uma importância histórica no que se refere à configuração de suas fronteiras e, por conseqüência, na construção das fronteiras nacionais, considerando-se que nessa região ocorreram os maiores conflitos e disputas para a delimitação territorial dos países da Bacia do Prata. Além disso, é nessa porção que há um grande número de cidades gêmeas e que apresentam características mais dinâmicas da América do Sul.

As *idades gêmeas* são o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira na escala local/regional. Essas se constituem em adensamentos populacionais que são cortados pelo limite internacional, seja este seco ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura. Apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações dos problemas característicos da fronteira, que adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (RETIS, 2005, p. 152).



Mapa 1 – Localização do Rio Grande do Sul e das províncias argentinas de Corrientes e Misiones e suas respectivas cidades gêmeas

Ainda se destaca a relevância deste estudo no âmbito da *Geografia Política*, uma vez entendendo que esse ramo científico contribuiu profundamente no entendimento das questões fronteiriças no final do século XIX e início do século XX, constituindo-se inclusive na institucionalização da ciência geográfica. Neste momento, contudo, é necessário que os conceitos sejam resgatados e repensados para dar conta dos novos cenários que se desenham para as fronteiras frente aos fenômenos de globalização e de regionalização. Além disso, é necessário incorporar no estudo dessa temática os novos pressupostos que a Geografia Política utiliza na atualidade que são, por exemplo, a questão dos conflitos de interesses e de confrontação de projetos.

Enfatiza-se ainda que a temática que envolve a fronteira é marcada por uma série de fenômenos envolvendo questões específicas em relação à saúde, contrabando, cultura, etc. Entretanto, pela complexidade do objeto, optou-se por não tratar de todas essas questões, elegendo-se, assim, uma abordagem política através de um viés escalar para tratar da questão da fronteira entre Brasil e Argentina.

Outra importante justificativa para a relevância assumida pela discussão desta temática vincula-se às iniciativas de elaboração de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial no Brasil. Assim, Rückert (2007) destaca que a questão das relações bilaterais e multilaterais com os países vizinhos assume importância substantiva dentro de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional. Em síntese, não há como propor um plano para o território nacional no contexto atual sem levar em consideração a conformação dos territórios que estão circunscritos.

A hipótese central desta pesquisa reside na idéia da ocorrência de um processo de transformação nas funções da fronteira entre Brasil (estado do Rio Grande do Sul) e Argentina (províncias de Misiones e Corrientes), após a criação do Mercosul, por meio da constituição de redes e organizações sociais, bem como pela instalação de infra-estruturas estratégicas. Assim, partindo dessa hipótese geral, supõe-se que:

a) Diferentes atores multiescalares atuam sob distintos interesses promovendo a aproximação dos dois países e a flexibilização das fronteiras. Estes atores podem atuar de forma integrada, estratégia que possibilita uma maior eficiência na concretização dos interesses envolvidos.

b) A construção de pontes internacionais, interligando países, são um indicativo do processo de aproximação política entre os Estados nacionais. Essas infra-estruturas revelam-se elementos estratégicos na composição das novas funções das fronteiras, via aceleração dos fluxos. Contudo, a incorporação desses elementos técnicos não se constitui isoladamente na chave para o desenvolvimento local e local/regional e para a integração econômica entre os países.

c) Interesses políticos e econômicos motivam atores da escala local e local/regional na elaboração de estratégias para a construção de mais uma ponte internacional unindo Brasil e a República Argentina.

Com base nas hipóteses, o objetivo geral do estudo consistiu em investigar os cenários contemporâneos que se desenham na área de fronteira do Brasil (Rio Grande do Sul) com a República Argentina (Misiones e Corrientes), a partir do processo de implantação do Mercosul, enfatizando a atuação dos atores multiescalares – nos âmbitos do Estado, Mercado e Sociedade Civil – e a implantação e os projetos de implantação de infra-estruturas estratégicas.

Os objetivos específicos trataram de:

(a) Identificar ações de cooperação/integração estabelecidos entre Brasil e Argentina, assim como também identificar os diferentes atores que realizam ações com repercussões nas questões de fronteira;

(b) Analisar os distintos cenários em que aconteceu a incorporação de infra-estruturas estratégicas de vinculação física na fronteira, particularmente das pontes binacionais entre Uruguiana - Passo de Los Libres e São Borja – Santo Tomé;

(c) Realizar um retrospecto das ações políticas realizadas em prol da construção da terceira ponte internacional sobre o Rio Uruguai, ligando Brasil a Argentina, e avaliar o papel dos atores locais e locais/regionais das cidades gêmeas (Porto Mauá - Alba Posse; Porto Xavier - San Javier e Itaqui – General Alvear) no processo de organização em torno desse projeto.

A metodologia utilizada nessa pesquisa baseou-se no procedimento das *escalas geográficas* de poder e gestão. A opção por esta metodologia deve-se ao fato de que esta permite compreender o papel desempenhado pelos diferentes atores em prol do atendimento de seus interesses, nesse caso, a integração das regiões dos dois lados do limite internacional.

Para Castro (2005), a análise geográfica dos fenômenos requer objetivar os espaços na escala em que eles são percebidos. Este pode ser um enunciado ou um ponto de partida para considerar que o fenômeno observado, articulado a uma determinada escala, ganha um sentido particular.

Segundo Rückert (2001), em cada escala de investigação acontecem fenômenos distintos. Desta forma, é fundamental a identificação dos atores localizados nos âmbitos do Estado, mercado e sociedade civil, em cada escala geográfica, bem como a análise de como se dá a articulação entre eles. Destaca-se que a multidimensionalidade do poder torna mais complexa a análise já que os atores são diversificados e encontram-se em mais de uma escala ao mesmo tempo.

O problema chave da escala é precisar as condições e os procedimentos necessárias para realizar observações coerentes e para interpretá-las no conjunto de um sistema conceitual explícito. Muitos estudos empíricos têm demonstrado que pode haver propriedades globais em níveis diferentes. Cada estudo merece ser colocado dentro de sua perspectiva correta, isto é, dentro de seu campo de pertinência, não somente em relação à área escolhida, mas também em relação ao tipo de dados utilizados na análise (RACINE, RAFFESTIN & RUFFY, 1983).

Segundo Castro (1995), a escala geográfica pode ser considerada como um artifício analítico que dá visibilidade ao real. Este real, por vezes pode ser compreendido somente através da representação e da fragmentação de um recorte. No entanto, se é visto isoladamente, não tem capacidade explicativa. Isto é, o recorte espacial a ser analisado estará sempre relacionado com seu entorno, com as demais escalas.

Desse modo, os níveis escalares que envolvem a presente problemática de estudo são: (a) supranacional; (b) nacional; (c) regional-transfronteiriço (d) sub-nacional, correspondente às unidades da federação; (e) local/regional, referindo-se às regiões de planejamento e/ou conjunto de municípios que está sob influência de uma cidade que é pólo regional; (f) local transfronteiriça, relativo às cidades gêmeas e (g) local, relativo à cidade de fronteira individualmente. Em cada uma dessas escalas existem atores que têm interesses e realizam ações – direta ou indiretamente – com vistas à cooperação/integração transfronteiriça.

A pesquisa bibliográfica buscou suporte, sobretudo, em bibliografias brasileiras e argentinas que se dedicam ao tema da fronteira. Também, outras publicações colaboraram na formação do arcabouço teórico-metodológico fundamental para a elaboração dessa dissertação.

Constitui-se de grande importância para a realização deste estudo o acompanhamento, ao longo do curso de mestrado, de eventos políticos que tiveram dentre suas pautas as questões de fronteira, assim como também de reuniões de trabalho de diferentes grupos de atores. Além disso, foram contributivas, para a fase inicial da pesquisa, as visitas a campo e os diálogos estabelecidos em nível mais informal com os agentes territoriais envolvidos.

O trabalho de campo propriamente dito, realizado entre os meses de julho e agosto de 2007, deu-se em quatro pares de cidade gêmeas: Porto Mauá - Alba Posse, Porto Xavier - San Javier, São Borja - Santo Tomé e Itaqui - Alvear. Em função das limitações relativas ao tempo de execução para esta pesquisa, optou-se por não incluir nesse roteiro Uruguiana e Paso de Los Libres, cidades gêmeas que, diferentemente das demais, já contam com alguns estudos que abordam sua condição fronteiriça.

Nas cidades gêmeas foram realizadas visitas aos pontos de fronteira, onde os aspectos relevantes foram registrados através de fotografias, realizou-se a coleta de documentos relativos às organizações pró-pontes internacionais, e foram realizadas entrevistas com os principais atores. A seguir estão listados os atores locais e locais/regionais entrevistados:

- Porto Mauá e Alba Posse: Prefeito Municipal e Secretários de Planejamento, Turismo e Obras, Funcionário da Receita Federal, Estabelecimento de venda da Carta Verde, Gerente de Agência de Viagens, presidente atual e o primeiro presidente da fundação Pró-Ponte Internacional Porto Mauá - Alba Posse; Representante da Fundación Zona Centro.
- Porto Xavier - San Javier: Inspetor e técnico da Receita Federal, funcionário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, funcionária da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Despachante Aduaneiro, Presidente da Associação de Exportadores e Importadores de Porto Xavier,

representante da Cooperativa dos Transportadores de Cargas do Rio Uruguai (COTRARIO), representante da Comissão Pró-Ponte Internacional Porto Xavier-San Javier/Secretário de Turismo e Assuntos do Mercosul, Polícia Federal, Intendente Municipal de San Javier.

- Itaquí - General Alvear: Vice-Prefeito de Itaquí, Funcionário da Receita Federal, representante da Comissão Pró-Ponte Itaquí - General Alvear/presidente da Câmara de Vereadores, empresário do ramo arroseiro (Camil), funcionário da Aduana Argentina, intendente de La Cruz.
- São Borja - Santo Tomé: Representante da Comissão Pró-Ponte São Borja - Santo Tomé, representante da Comissão Mista Brasil-Argentina, representante da Delegação de Controle (Delcon), Secretário Municipal de Assuntos do Mercosul; Secretária da Intendência de Santo Tomé.

Além disso, foram entrevistados atores representantes de outras escalas de poder e gestão, sintagmáticos ao que se refere às questões de fronteira e cooperação internacional:

- Secretários Geral e estadual do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL).
- Responsável pelos Assuntos da América Latina na Secretaria Estadual do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI).
- Representante da Sub-Comissão das pontes Internacionais na Assembléia Legislativa.
- Representantes da Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP).

De forma geral, houve solicitude por parte dos entrevistados, no que se referiu ao fornecimento de informações, que por vezes até extrapolaram os questionamentos propostos, sobretudo nos casos em que os entrevistados eram atores locais. Outro aspecto relevante foi a solicitação por parte destes de que ao final da pesquisa fosse encaminhada uma cópia da dissertação aos mesmos.

Entre os outros procedimentos metodológicos utilizados no processo da construção desta pesquisa, destacam-se:

- Consulta de bases estatísticas: a) nacionais: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e b) estaduais/provinciais: Dirección de Estadística y Censos de Corrientes (DEyC), Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (IPEC) e Fundação de Economia, e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE).
- Construção de mapas temáticos com ajuda do programa *Phill Carto*.
- Confecção de gráficos, quadros e tabelas a fim de demonstrar as diferenças/semelhanças entre as províncias e entre as cidades gêmeas.
- Coleta de dados de exportação e importação junto às alfândegas/Receita Federal das cidades gêmeas candidatas para a construção da terceira ponte internacional.
- Catalogação das principais empresas cujas mercadorias têm passagem na fronteira Brasil - Argentina.
- Consulta de documentos oficiais como, por exemplo, acordos, atas, leis e decretos que envolvam a presente problemática de estudo.

Após a sistematização dos dados e a análise das informações, procedeu-se a construção desta dissertação, que é composta por seis capítulos, como apresentado a seguir.

No primeiro capítulo é apresentado o processo geohistórico da construção das fronteiras no cone sul, área onde aconteceram inúmeros conflitos ligados ao estabelecimento dos territórios de Portugal e Espanha e, posteriormente, de Brasil, Argentina e Uruguai. Além disso, discute-se o papel das fronteiras geopolíticas com cunho de contenção, bem como as estratégias utilizadas pelos Estados brasileiro e argentino nesse sentido.

No segundo capítulo busca-se contextualizar o cenário sul-americano no qual se insere a fronteira estudada. Em seguida, em outro nível escalar, busca-se realizar uma caracterização geoeconômica das unidades territoriais que se situam no limite internacional entre Brasil e Argentina e são foco da análise na presente dissertação. Procura-se explorar os principais usos econômicos desses territórios, assim como também o papel que desempenham na geoeconomia de seus respectivos países.

Por fim, é tratado das cidades gêmeas existentes nesta porção territorial, isto é, a fronteira na escala local.

As novas conformações do espaço mundial fomentadas pelo processo de globalização, reformas dos Estados e conformação de blocos econômicos regionais tendem a influenciar alguns prognósticos que apontam o desaparecimento das fronteiras. Contudo, o fenômeno que acontece na realidade é uma reestruturação da funcionalidade fronteira, com a incorporação de novos elementos. No capítulo terceiro desta dissertação procura-se então desenvolver essa questão dialogando com a bibliografia específica do assunto e explorando alguns pontos dos exemplos das fronteiras na União Européia. Além disso, busca-se apreender o papel dos acordos entre Brasil e Argentina na produção das novas funções das fronteiras entre os dois países.

No capítulo quatro é feita, num primeiro momento, uma breve discussão acerca dos conceitos de poder e atores, instrumentos fundamentais para a compreensão territorial dos cenários fronteiros que se desenham atualmente e conformam as novas funções para as regiões de fronteira. Na segunda parte, são identificados os atores sintagmáticos dentro da problemática que se constitui o foco deste estudo.

No quinto capítulo são tratadas das cidades gêmeas na fronteira do Rio Grande do Sul com a Província de Corrientes, onde existem infra-estruturas de conexão viária internacional. São destacados os diferentes cenários geopolíticos em que as pontes entre os pares de cidades gêmeas de Uruguiana - Paso de Los Libres e Santo Borja - Santo Tomé foram construídas.

No último capítulo é apresentado um retrospecto da mobilização das três cidades gêmeas candidatas (Porto Mauá - Alba Posse, Porto Xavier - San Javier, Itaqui - General Alvear) para a construção de mais uma ponte internacional ligando Brasil e Argentina. Procura-se analisar o papel dos atores locais e locais/regionais na organização de comissões/ fundações e suas articulações com outras escalas de poder e gestão.

Por fim, são apresentadas as principais considerações geradas a partir das análises dos produtos de cada capítulo.

## CAPÍTULO 1

### A DEFINIÇÃO DOS LIMITES DOS TERRITÓRIOS NA BACIA DO PRATA E O PAPEL DA FRONTEIRA GEOPOLÍTICA DE CUNHO DE CONTENÇÃO

Neste capítulo é realizado inicialmente um resgate do conceito de fronteira como zona de contato de territórios de Estados-nacionais, ou seja, uma abordagem política do conceito. Em um segundo momento é apresentado o processo geohistórico de construção das fronteiras no sul no cone sul, fazendo-se referência às disputas territoriais do período colonial. Destaca-se também as funções das fronteiras ligadas, sobretudo a defesa, no intuito de preservação do território nacional buscando evitar possíveis invasões dos países vizinhos.

#### 2.1. O conceito de fronteira

Em suas origens semiológicas, Martin (1992, p. 21) aponta que “(...) a palavra fronteira é derivada do latim “*fronteria*” ou “*frontaria*”, que indicava a parte do território situada “*in fronte*”, isto é nas margens”. Esse conteúdo guardado no radical da palavra, dá indicativos da importância que esta assume historicamente, uma vez que ocupa uma posição extremamente estratégica no território.

As fronteiras da Antiguidade e da Idade Média, segundo Martin (1992), são caracterizadas pela flexibilidade e por seu caráter abstrato. Raffestin (1993, p. 166) coloca que as fronteiras nessa época eram mal definidas e raramente bem delimitadas e demarcadas, caracterizando o que é chamado de *fase da fronteira zonal*. Segundo o autor, o principal determinante para a constituição de fronteiras zonais é a insuficiência de informação de um traçado linear preciso.

Esse caráter modifica-se na Idade Moderna em função das novas exigências do modo de produção mercantil e a ciência, sobretudo com os ramos da topografia e da cartografia, é chamada a contribuir na solução de conflitos surgidos pela apropriação do espaço. A idéia de moderno, segundo o autor, é entendida como “um tipo muito particular de centralização do poder político cuja base social é representada pela nação. Em larga medida, portanto, desde essa época, a problemática das fronteiras confunde-se com a questão das nacionalidades” (MARTIN, 1992, p. 36).

O período em que Estado Moderno atingiu um controle territorial “absoluto” a fronteira passou a significar limite sagrado. Essas mudanças ocorridas a partir desse momento estão vinculadas, sobretudo ao surgimento da cartografia, onde o mapa passa a ser instrumento ideal para definir, delimitar e demarcar a fronteira (RAFFESTIN, 1993).

Com as possibilidades trazidas pela cartografia, as nações projetam os seus domínios numa tentativa de expandir suas possessões. Fato muito peculiar neste sentido é a divisão mundial dada pelo Tratado de Tordesilhas assinado entre Portugal e Espanha (MARTIN, 1992). Assim, paralelo ao surgimento de nações poderosas, ocorre a consolidação de fronteiras por elas definidas e a submissão dos demais lugares do mundo.

Para Machado (1998, p. 01) o surgimento do conceito de fronteira está ligado “não [a idéia] de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir”. Este entendimento tem um emprego de sucesso por Turner – em relação à expansão americana para o oeste – e também nos estudos envolvendo hoje a ocupação da Amazônia. Tal compreensão funda-se na dicotomia espaço ocupado e não-ocupado e com isso legitima a expansão territorial, no caso de alguns Estados.

Segundo Foucher (1991), na sua acepção política ou geopolítica a fronteira é a demarcação no espaço do poder de um estado soberano. Considerando que um território faz fronteira com um ou mais territórios, o autor assinala que as fronteiras são formadas por *díades*, termo que designa a fronteira comum a dois Estados contíguos. Uma fronteira internacional é formada por tantas díades quantos são os países limítrofes, ou em outras palavras, a díade refere-se a segmentos de fronteira.

A fragmentação de um território, dando origem a um novo Estado, produz fronteiras internacionais e díades para aquele que se autonomizou, e novas díades para os territórios limítrofes. O século XX foi pródigo na criação de novas divisões político-territoriais: no início do século o mundo possuía aproximadamente cinquenta territórios nacionais, hoje esse número passa dos duzentos. Assim, o surgimento de díades ou fronteiras também acontece em função do tempo (FOUCHER, 1991).

Segundo Raffestin (1993), a fronteira é caracterizada por três significados, que embora distintos, são coexistentes. São três funções básicas: legal, de controle e fiscal. Embora não estão presente simultaneamente em todos os limites internacionais, tais funções sinalizam situações de relações e poder instauradas no território (1993, p. 168). Para o autor, a fronteira é apenas um subconjunto do limite territorial, este, revelador de um modelo social dotado de uma historicidade.

Machado destaca que a noção de fronteira como lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito, advém a priori, do fato de que se está na presença de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas (MACHADO, 2002, p.8).

O limite, a fronteirs a fortiori, seria assim a expressão de uma interface bissocial, que não escapa a historicidade e que pode, por conseqüência, ser modificada ou até mesmo ultrapassada. De fato, desde que o homem surgiu, as noções de limite e de fronteiras evoluíram consideravelmente, sem, no entanto nunca desaparecerem. É evidente que os significados do limite variaram muito no decorrer da História uma vez que o limite constitui-se em um sistema sêmico utilizado pelas coletividades para marcar o território (RAFFESTIN, 1993).

## **1.2. O processo de construção das fronteiras na Região da Bacia do Prata**

Mais do que um elemento de contato, as fronteira políticas na Bacia do Prata constituem-se, ao longo da história, numa área de constante fricção com os vizinhos platinos. Estas interações deram-se entre lusos e espanhóis e, posteriormente, entre sul-brasileiros, argentinos e uruguaios. Por este motivo essa região não pode ser compreendida sem a análise do papel das fronteiras políticas, que são reflexo das

disputas hegemônicas em um contexto de construção dos territórios dos Estados nacionais modernos.

Brasil e Argentina herdaram uma rivalidade entre dois impérios europeus e isto se materializou em uma fronteira que oscilou por mais de três séculos. A origem das disputas está ainda no período colonial, quando as mesmas ocorriam em nível de metrópoles. As potências hegemônicas – Portugal e Espanha - que haviam dividido o mundo entre si pelo Tratado de Tordesilhas<sup>2</sup> tinham na região do Prata um foco de disputas territoriais onde ambas as nações ambicionavam o expansionismo. Assim a região teve o processo histórico de construção de seu território marcado por tensões envolvendo ambas as coroas. Exemplo emblemático disso são os conflitos envolvendo a província Cisplatina<sup>3</sup>.

No que se refere às estratégias portuguesas e espanholas de ocupação do sul, Haesbaert (1988, p. 31), afirma que:

A disputa pela apropriação do espaço no Extremo-Sul entre portugueses e espanhóis, ao longo dos séculos XVII e XVIII é bem evidente no avanço e recuo das missões jesuíticas na área da alta bacia do rio Uruguai, onde estas implantaram-se como um verdadeiro “quisto” entre os territórios controlados pelas duas coroas. Aos poucos a luta se expandiu para as áreas do Pampa, “terras de ninguém”, rumo ao estratégico estuário do Prata, verdadeira sentinela geopolítica onde, ainda em 1680, fora estabelecida pelos portugueses a Colônia de Sacramento, palco de acirradas lutas com os espanhóis.

A disputa pelo território sulino e a tentativa de fixar fronteira pelos colonizadores dava-se via implantação de povoados em pontos estratégicos. Na concepção de Fortes (1981), a fundação de Sacramento despertou a Espanha em relação a um possível avanço português no Prata. E, Portugal, visando proteger Sacramento, fundou Laguna em 1684, constituindo-se num posto avançado. Enquanto isso, os espanhóis marcavam presença no noroeste gaúcho via reduções

---

<sup>2</sup> É importante destacar que se levado em conta a delimitação proposta nesse tratado o Brasil possuiria um território com extensão expressivamente menor que a atual. A Bacia Amazônica não integraria o território brasileiro e apenas parte da Bacia do Prata faria parte do mesmo.

<sup>3</sup> A província Cisplatina, atual Uruguai, foi alvo de disputas inclusive armadas entre Brasil e Argentina. Os conflitos encerram-se com a assinatura do tratado do Rio de Janeiro em 1828 (TREIN, 1987).

indígenas e, os portugueses fizeram do Rio Grande do Sul apenas um caminho de passagem até a Colônia de Sacramento, utilizando-se do litoral.

Desde a fundação da Colônia do Sacramento, em 1680, a margem esquerda do Prata era a principal região de disputa entre os dois impérios. Esse território foi alvo de intensas disputas oficiais entre espanhóis e portugueses e, após a descoberta de ouro no centro do Brasil, os portugueses tiveram maiores motivos para a valorização do território com grande quantidade de gado existente (GONÇALVES & LYRIO, 2003).

Diversos foram os tratados assinados entre Portugal e Espanha para definição dos limites entre seus respectivos territórios.

Nesse processo tumultuado, fundaram-se e colonizaram-se, ao longo do século XVIII, os primeiros povoados portugueses no território sulino e foram assinados, anulados e, novamente, assinados os tratados de limites entre Portugal e Espanha (Madri, El Pardo e Santo Idefonso), além de ter sido invadido o território riogandense e a vila do Rio Grande pelos espanhóis, em 1763, fato que perdurou até 1776 (RHODEN, 2007, p.66).

Teve início, então, a doação de sesmarias objetivando firmar a posse da terra no sul, até então, indefinida em virtude das disputas fronteiriças entre portugueses e espanhóis. De acordo com Bezzi (1985, p. 18), a doação de sesmarias no sul ocorreu de forma diferenciada, pois:

Ao contrário de outras regiões do País, em que a concessão de sesmarias aos colonizadores obedecia a critérios de posses pessoais, no extremo sul do Brasil as doações foram efetivadas principalmente a militares que deram baixas e se afazendaram e, um pouco mais tarde, a tropeiros enriquecidos. Essa modalidade de ocupação do território, cuja base econômica veio a ser a pecuária extensiva, implicava, porém, numa grande dispersão da população.

Neste contexto, pode-se dizer que, a doação de sesmarias promoveu o povoamento das áreas que correspondem, principalmente ao oeste (Campanha) e do sul (Pelotas) do atual território gaúcho. Essas doações tinham por objetivo marcar a posse da terra pela ocupação efetiva e desenvolvimento de atividades

econômicas. Por isso as estâncias foram doadas a ex-militares que já tinham como função a defesa das propriedades e do território português, além de desenvolverem a atividade pecuarista.

As fronteiras do Rio Grande do Sul com os territórios do Uruguai e da Argentina só ficaram definitivamente estabelecidas em 1801, com a retomada do território das Missões e dos campos neutrais estabelecidos no tratado de Santo Ildefonso, de 1777. A partir de então, as preocupações dos luso-brasileiros passaram a se voltar para a defesa e vigilância da linha fronteira, através da implantação de acampamentos militares, que foram os embriões das povoações locais, na primeira metade do século XIX.

Esses acampamentos de fronteira, estabelecidos em diferentes ocasiões, destinavam-se à vigilância e defesa, inicialmente, de um território recém conquistado e ainda não consolidado, através da estipulação de tratados de limites, e, mais tarde, em função das lutas pela Independência do Uruguai, que duraram de 1811 a 1828. Não eram pequenos nem provisórios, mas de razoável tamanho, abrigando, os maiores, cerca de 2000 homens (CESAR, 1979).

A Independência não representou o fim dos conflitos motivados pela definição dos limites entre os dois novos países. Uma nova fonte de conflitos - a disputa pelo controle dos pequenos Estados na Bacia do Prata – teve origem nessa época. Até 1850, acontecem freqüentes guerras entre o Império brasileiro e as Províncias Unidas do Rio da Prata, em confronto não apenas pela definição de seus territórios, mas principalmente pelos destinos de Uruguai e Paraguai.

É somente com a queda de Rosas, em 1852, e a aliança na Guerra do Paraguai que se abre um período de relativa distensão entre Brasil e Argentina, o que permitirá, mais tarde, a solução para a controvérsia em torno do território de Palmas e o estabelecimento definitivo das fronteiras. Apesar das desconfianças mútuas, um esboço de cooperação tornava-se possível com a progressiva determinação dos territórios de todos os Estados da região, inclusive Uruguai e Paraguai, e com o reconhecimento de um relativo equilíbrio de poder entre Brasil e Argentina (GONÇALVES & LYRIO, 2003).

Superados os graves problemas de natureza territorial, o relacionamento entre Brasil e Argentina ao longo de grande parte do século XX, é marcado não

exatamente pela aproximação, mas, em boa medida, pela herança de desconfiança recíproca herdadas das disputas territoriais nos períodos antecedentes.

As guerras desaparecem, mas dão lugar a algumas crises diplomáticas ou a longos períodos de mútua indiferença. A exemplo da dinâmica que caracterizou o período colonial, Brasil e Argentina continuavam voltados essencialmente para outros continentes, de costas para os vizinhos, em busca de parcerias econômicas e políticas com outros países do mundo.

O ligeiro aumento do intercâmbio econômico bilateral em meados do século e o tímido reconhecimento de que ambos comungavam a condição de países dependentes, periféricos e agroexportadores não foram suficientes para reverter a inércia de suspeitas enraizadas no passado. O relacionamento bilateral até a década de 1980 foi marcado por crises diplomáticas e por longos períodos intermediários em que os dois países pareciam pertencer a continentes distintos. (GONÇALVES & LYRIO, 2003)

Segundo Candeas (2006) pode-se agrupar a história recente das relações entre esses dois países em quatro distintos momentos. A História dos laços bilaterais revela que as relações se iniciam sob o signo da instabilidade estrutural no século XIX e avançam rumo à estabilidade estrutural pela integração no século XXI. Nesse percurso, passam pelas fases de instabilidade conjuntural e busca de cooperação (1898-1961), instabilidade conjuntural com rivalidade (1962-1979) e construção da estabilidade estrutural pela cooperação (1979-1987) e pela integração (desde 1988).

A partir dos anos trinta, os dois países tiveram de afrontar os efeitos da crise mundial que pôs em evidência as limitações e as vulnerabilidades dos respectivos modelos agroexportadores. Essas circunstâncias abriram o curso para uma corrente cooperativa que se manifestou na tramitação de diversos acordos de comércio e navegação, assinados em 1933, 1935, 1940 e 1941, e na assinatura do protocolo para a construção de uma ponte internacional sobre o rio Uruguai. (O Tratado de 1941 mencionava em seus considerando o propósito de chegar a uma união alfandegária). Entretanto, essa aproximação, impulsionada pelas urgências econômicas, era temida pelos setores mais preocupados com o equilíbrio de poder (PARADISO, 2007).

O território do Rio Grande do Sul assumiu importante papel na conjuntura das relações exteriores brasileiras em direção aos países do Prata ao longo da história. Segundo Alves o estado participou de diversas maneiras e sob diferentes estratégias no cenário platino:

(...) seja na participação nos constantes conflitos bélicos entre estas nações, no processo de formação e consolidação das fronteiras políticas, na interpenetração mútua no que tange aos movimentos revolucionários, ou ainda na edificação de estratégias político-econômicas nas questões alfandegárias de importação e exportação, tendo em vista a histórica concorrência dos produtos platinos com os sul-rio-grandenses. Nesta linha, a unidade extremo-sul brasileira apareceria como um fator de integração/desintegração nas inter-relações brasileiro-platinas (ALVES, 2000, p. 10).

No passado, do lado brasileiro, o império cultivou a obsessão de que a Argentina ambicionava reconstruir o Vice-reinado do Rio da Prata, absorvendo o Uruguai e o Paraguai, o que perturbaria o equilíbrio de poder na região. Do lado argentino, também imperava o medo obsessivo de um expansionismo brasileiro. O advento da república no Brasil, amenizou, mas não extinguiu, em ambos os lados da fronteira, esse pensamento. Ambos os países continuaram a concentrar na fronteira suas maiores guarnições militares. O Brasil chegou, até mesmo, a construir suas ferrovias com bitola estreita (1,00 m), a fim de que, em caso de guerra, os trens argentinos, feitos para bitola larga (1,40 m), não pudessem utilizá-las.

A presença institucional representada pelas unidades militares é outra característica fundamental da faixa de fronteira internacional no sistema de estados nacionais. As bases dos exércitos não cumpriram somente a função defensiva, mas no caso do Brasil, constitui uma das fontes de sobrevivência de várias povoações já que as regiões de fronteira eram desde esse período pouco dinâmicas economicamente. A implantação de batalhões e pelotões de fronteira do exército foi responsável não só pela sobrevivência de vilas e povoados da época colonial como também, no Brasil, pela formação de núcleos urbanos que ascenderam à condição formal de cidades (STEIMAN, 2002, p. 36).

### **2.3. Fronteira de contenção: os mecanismos específicos implementados pela Argentina e pelo Brasil em relação às fronteiras**

Até recentemente o Estado se fez presente nas regiões de fronteira, sobretudo, para fins de definição dos limites territoriais e para garantir a defesa do território nacional. Assim, o uso territorial das regiões de fronteira tinha características determinadas por este posicionamento político em relação as mesmas. A intervenção com a finalidade de desenvolvimento dessas áreas não era uma preocupação que fazia parte das agendas dos Estados-nacionais. Dessa forma, escassos eram os investimentos em infra-estrutura viária e de comunicações. Isto pode explicar em parte o fato destas serem regiões deprimidas no caso do segmento fronteiro Brasil – Argentina<sup>4</sup>.

No caso de fronteiras de defesa as ações no território se limitam principalmente ao controle da circulação, em função das preocupações ligadas a soberania e segurança. Segundo Carricart (1996) as concepções militares denominadas de ‘*peligro de los vecinos*’ e ‘*la frontera como seguridad*’ influenciaram por muitos anos os “usos políticos e econômicos” (SANTOS & SILVEIRA, 2003) das regiões de fronteira.

Valenciano (1996, p. 188) aponta que as fronteiras foram totalmente defensivas em razão do perigo de invasão territorial, localizando-se distantes dos grandes centros econômicos e sem (ou com pouca) conexão com a infra-estrutura do próprio território. Assim, se a conexão com o interior do continente era pouco privilegiada, destaca-se a preocupação com a sua ausência na conexão com o vizinho.

Haviam restrições impostas para as regiões de fronteira em quase todo o cone sul da América Latina, como consequência de doutrinas de segurança e defesa nacional. Isto conduziu ao esquecimento das zonas fronteiriças, uma vez que o pensamento geopolítico da época entendia que dotar essas regiões de infra-estrutura significava facilitar a invasão militar do Estado vizinho (SOSA, 1998).

---

<sup>4</sup> É importante destacar que para explicar o desenvolvimento ou não de uma região é necessária a análise de conjunto mais amplo de elementos sociais e históricos.

Historicamente tanto Argentina como Brasil aplicaram regimes jurídicos específicos para os espaços territoriais contíguos as linhas de fronteira, geralmente qualificadas como “zonas ou franjas de segurança” (SEJAS, 2001; RETIS, 2005). Os critérios para estas áreas específicas restringiram a implementação de possíveis investimentos em zonas fronteiriças. Tal posicionamento político diante da questão afastava as fronteiras de funções de conexão e de relações de aproximação entre os países, papéis que passam a ser exercidos em um novo contexto geopolítico, como será visto no Capítulo 3.

Com a definição das “áreas de segurança” formaram-se dois âmbitos especiais para aplicar políticas setoriais de integração. O primeiro correspondente às áreas de fronteira e outro abarcando o restante do território. Até cerca do final da década de 1980 ignorou-se a possibilidade de uma política de integração fronteiriça em virtude da convicção de que estes espaços territoriais eram zonas potencialmente conflitivas, nas quais o Estado devia fazer-se presente somente para assegurar a soberania (SEJAS, 2001).

Essa concepção inspirava ações políticas nacionais que realizavam investimentos basicamente com essa finalidade. No caso argentino o Estado criou a Lei 18.575, em 1970, que selecionou setores mais críticos dentro das zonas de fronteira denominadas “*areas de frontera*”, consideradas merecedoras de atenção prioritária por parte das autoridades governamentais.

Segundo Velazco (2003) esta lei leva em conta um estudo realizado por diversos organismos oficiais desde 1967, que apontava que na maior parte dos territórios de fronteira se registravam fenômenos considerados prejudiciais a segurança do território argentino. Entre as características dessas áreas que repercutiam em insegurança, o autor cita: vazio populacional, subdesenvolvimento, falta de integração física com o território nacional, correntes migratórias dos países vizinhos caracterizadas por expressiva identidade com a nacionalidade de origem.

O objetivo dessa política de fronteiras, que esteve a cargo da “Subsecretaría de Seguridad de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno”, com a colaboração do Consejo Federal de Inversiones e dos governos das províncias fronteiriças, era *garantir a segurança* do território argentino. Nesse sentido, os atores políticos da época entenderam que para garantir a soberania do território não

bastava a presença das forças armadas, mas era necessário que fossem realizadas determinadas ações estratégicas sobre o território.

O conjunto de medidas estabelecidas tinha o intuito de dotar a região de serviços necessários de infra-estrutura, comunicação, transportes, saúde, educação e energia. Além disso, tinha a intenção de estabelecer e fomentar fontes de trabalho sobre a base de exploração dos recursos naturais existentes, principalmente de natureza agropecuária, florestal, mineração, turística, entre outros.

A implementação desse plano tinha como base a diferenciação de *zonas e áreas de fronteira*. Dessa forma eram consideradas zona de fronteira:

(...) toda la faja interna correspondiente al límite fronterizo, con la excepción de dos secciones: una, en la provincia de Corrientes y parte de Misiones, a lo largo del río Uruguay, y la otra, en la zona central de Cuyo, por entenderse que en esos territorios limítrofes existen condiciones y medios suficientemente desarrollados para hacer innecesaria una acción directa. Tierra del Fuego está considerada íntegramente como zona de frontera, como también el litoral atlántico de las provincias de Chubut, Santa Cruz y Río Negro, hasta el límite casi con la provincia de Buenos Aires (VELAZCO, 2003, p. 07).

Para Sejas (2003) e Velazco (2003) estes projetos tinham como objetivo “argentinizar” a fronteira, estabelecendo para isso estímulos como o aumentar as fontes produtivas, implementar uma estrutura industrial e assentar núcleos de população argentina dinâmica que compensasse, em parte, o desequilíbrio populacional existente em relação aos territórios limítrofes de Chile, Paraguai e Brasil.

Após a definição de 1970, foram sucessivos os redimensionamentos tanto em termos de quantidade como de delimitação dessas áreas de tratamento específico por parte do Estado. Todavia, Sejas (2003) alerta para o fato de que os recursos institucionais e econômicos que foram aplicados com a finalidade de atender os objetivos que estavam sendo propostos no referido programa foram muito reduzidos. Conseqüentemente, os resultados obtidos também foram pouco expressivos.

No caso brasileiro vem de longo período a preocupação em definir um território especial ao longo do limite internacional. Segundo o Grupo Retis (2005, p.

174-175) e Steiman (2002), existiram no Brasil as seguintes regulamentações para a Faixa de Fronteira:

- Lei 601, de 18 de setembro de 1890: A primeira vez no Brasil em que a Faixa de Fronteira foi definida como área geográfica com regime jurídico particular que reservou uma faixa 10 léguas (66 km), ao longo do *limite do Território Nacional*, cujas terras devolutas poderiam ser concedidas pela União. Um ano depois, a primeira Constituição republicana brasileira delegava aos Estados o poder sobre essas terras situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.
- Constituições de 1934: a Faixa de Fronteira foi definida em 100 quilômetros. O poder de concessão de terras ou de vias de comunicação na Faixa passava para o Conselho de Segurança Nacional, responsável também por garantir o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais na fronteira.
- Constituições de 1937: definida em 150 quilômetros
- Constituição de 1946: mantém os critérios anteriores para as zonas indispensáveis à defesa nacional e acrescenta a obrigatoriedade da nomeação dos prefeitos, pelos governadores dos estados ou dos territórios, dos municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.
- Lei 6.634 de 1979 e o Decreto 85.064 de 1980: consideram a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional, por isso com uma largura de 150 quilômetros. Uma série de restrições ao uso da terra e a realização de determinadas atividades foram estabelecidas.
- Constituição de 1988: a Faixa de Fronteira aparece em quatro artigos, sem maiores alterações no estabelecido pela lei de 1979.

A legislação brasileira, ainda vigente, impede investimentos na faixa de fronteira, entendendo que esta região não deveria condensar capitais pela ameaça

potencial representada pelas nações vizinhas. Concepção essa, fortemente influenciada pela ideologia geopolítica. Rückert (2004a, p. 12) aponta para este fato:

A legislação federal que dispõe sobre a faixa de fronteira veda - na forma como se encontra em vigor, no termos de 1979 - salvo com o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, dentre outros, a implementação de infra-estrutura estratégica - abertura de vias de transporte, construção de estradas internacionais, bem como estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, bem como exige que pelo menos 51% do capital das indústrias pertença a brasileiros.

Até 1988, a Faixa de Fronteira estava sob administração direta da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG-CSN), cujo secretário era também o chefe da Casa Militar da República. Em função disso, todos os projetos municipais deviam ser submetidos para apreciação por parte dessa secretaria (STEIMAN, 2002).

Em se tratando de fronteiras de contensão é fundamental o papel dos exércitos nacionais. Segundo Jaunarema (1999) as forças armadas estavam por longo período de tempo organizadas para a possibilidade de conflitos a qualquer momento. Essas hipóteses tinham características tradicionais, ou seja, as hipóteses de conflito eram centradas em questões de domínio de espaço territorial. Assim, por muitos anos as forças armadas dos dois países trabalhavam com essa possibilidade dentro de seu planejamento.

Ainda acerca do período anterior à aproximação dos dois países, fato que contribui para as “novas” funções da fronteiras, é importante destacar o contexto delicado que foi a década de 1960. A intenção brasileira de levar adiante o projeto Itaipu mostrou-se um avanço inaceitável para a Argentina no contexto geopolítico regional. Pela primeira vez o Brasil estava disposto a romper com a diplomacia da ‘cordialidade oficial’, não esboçando qualquer esforço para encontrar um denominador comum para superação do problema. O governo militar brasileiro, ancorado no poder desde 1964, reorientava a política externa de acordo com as pretensões de desenvolvimento e com a realidade econômica cada vez mais

favorável ao Brasil em relação aos países da região (SEITENFUS, 1989; CANDEAS, 2006).

Desconfianças mútuas, ingerência de interesses externos na manutenção dos problemas e falta de comprometimento dos Estados como geradores e administradores das políticas de integração colocavam-se como verdadeiras barreiras para uma integração efetiva dos países sul-americanos. Não há dúvida que as relações Brasil-Argentina, durante a maior parte do século XX, eram uma das estavam entre as principais preocupações dos receptivos Estados-nacionais. Ambos percebiam-se como rivais latentes no contexto geopolítico de uma região que impossibilitava a coexistência de dois protagonistas com um mesmo nível de poder.

A década de 1970, porém, apresentou-se como um momento de inflexão para as velhas rivalidades regionais. A Argentina teve um profundo retrocesso econômico, a partir do novo modelo proposto pelos militares que chegaram ao poder em 1976.

O caso do modelo de cooperação estabelecido entre Brasil e Argentina, durante o período, pode ser enquadrado dentro de todas as dificuldades e entraves históricos que cercam dois países rivais de fronteira, submetidos a uma difícil situação conjuntural. Tanto a dimensão interna quanto externa de suas motivações acabam se mesclando, o que parece ser uma constante mundial, a partir dos anos oitenta (CANDEAS, 2006).

No capítulo a seguir será tratado dos cenários contemporâneos da fronteira Brasil – Argentina, apresentando elementos caracterizadores a partir da inserção em diversos níveis escalares. Busca-se compreender a importância das províncias de Corrientes e Misiones, bem como do estado do Rio Grande do Sul na geoeconomia argentina e brasileira.

## **CAPÍTULO 2**

### **FRONTEIRA CONTEMPORÂNEA DE BRASIL E ARGENTINA: entrelaçamentos escalares e elementos caracterizadores**

Nesse capítulo, inicialmente, busca-se contextualizar o cenário sul-americano no qual se inserem os dois países cuja fronteira é foco desta pesquisa. Em seguida, em outro nível escalar, busca-se realizar uma caracterização geoeconômica das unidades federativas que se situam no limite internacional entre Brasil e Argentina, explorando os principais usos econômicos dessas porções territoriais, assim como também o papel que desempenham na geoeconomia de seus respectivos territórios nacionais. Misiones, Corrientes e Rio Grande do Sul possuem um conjunto de características sociais e econômicas semelhantes, contudo também apresentam importantes diferenciais entre si. Por fim, trata-se da importância das cidades gêmeas existentes nesse segmento de fronteira, isto é, a dinâmica da fronteira na escala local.

#### **2.1. O contexto sul-americano e os papéis desempenhados por Brasil e Argentina**

A porção meridional da América do Sul é a que conta com uma maior densidade de relações de cooperação e comércio entres os países. Isto tem explicação nas características do processo histórico que caracteriza essa região. Brasil e Argentina, as maiores economias do subcontinente, são os países que possuem também expressivas interações fronteiriças.

Os dois países em questão têm grande parte de seu território limitando-se com algum outro país da América do Sul. Essa significativa extensão de fronteira tem um conjunto de implicações políticas e territoriais e repercute também em especificidades ao longo das áreas contíguas ao limite internacional. Ao mesmo tempo em que existem questões que são comuns a toda extensão fronteiriça, também há particularidades nos diversos segmentos territoriais.

Há um esforço brasileiro para a manutenção e aprofundamento das relações na porção meridional da América do Sul. Isto se apresenta na forma de investimentos em infra-estruturas, projetos de cooperação, adaptação da legislação, entre outros (COSTA, 1999). Realidade ainda bastante diferenciada da porção setentrional do subcontinente, apesar dos avanços que recentemente vem sendo feitos nessa região.

As importações da Argentina originárias do Brasil vêm crescendo sensivelmente ao longo do processo de integração, embora a participação do Brasil na economia argentina seja significativamente superior à participação da Argentina na economia brasileira. Tal fato acentua a percepção dos argentinos de que a relação com o Brasil é assimétrica e desvantajosa, sobretudo para aqueles setores que precisam competir com os produtos brasileiros (PEIXOTO & LOZA, 2003). Os principais produtos da pauta de exportações argentinas para o Brasil são trigo, derivados de petróleo e automóveis.

A rede territorial na América do Sul é composta por infra-estruturas de transporte e comunicação articuladas aos pontos nodais representados pelas principais cidades. Nesse sentido, destacam-se São Paulo, Rio de Janeiro, Santiago, La Paz, Buenos Aires, Assunção e Montevidéu. Além destas, na escala subnacional assumem relevância Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, em se tratando de Brasil. No caso argentino, destacam-se Córdoba e Rosário (ROSEIRA, 2006).

As principais cidades, acima referidas, têm sua localização em proximidade do mar, o que possibilita o escoamento da produção através do transporte marítimo, e estão distantes da região transfronteiriça em questão neste trabalho. A lógica das redes privilegia os espaços dinâmicos em detrimento das regiões periféricas que atuam, sobretudo como local de passagem.

Segundo SCHWEITZER (2000) na escala do Mercosul os grandes centros metropolitanos de Buenos Aires e São Paulo, assim como outras capitais nacionais e outras grandes cidades têm papéis hegemônicos em termos políticos e econômicos. Essas atuam como centros de comando para a formulação das grandes linhas de ordenamento do território, deixando o resto dos territórios como espaços de reserva.

É importante ressaltar que as cidades da fronteira, nas quais se concentram os fluxos em direção a outro país, desempenham a função de nós articulares, mas com importância econômica e política distinta dos pontos nodais representados pelas grandes cidades. Nesse sentido, tem-se que as mercadorias produzidas nas regiões de fronteira, em geral, têm pequeno valor agregado e nem sempre tem como destino o país vizinho, mas outros mercados consumidores localizados em outros continentes.

## **2.2. As províncias fronteiriças em questão: Misiones, Corrientes e Rio Grande do Sul**

O Brasil e Argentina são países que possuem parcela de seus territórios em contigüidade, sendo que são os três estados da região Sul - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - que se limitam politicamente com as províncias argentinas de Corrientes e Misiones. Essa fronteira tem uma destacada importância relacionada à expressiva porosidade que a caracteriza, destacando-se por este motivo no cenário sul-americano.

Esses dois países possuem cerca de 900 quilômetros de limite internacional. Dessa extensão, a maior parte é estabelecido por cursos d'água, enquanto que apenas 22 quilômetros são delimitados por fronteira seca. Essa porção de fronteira terrestre localiza-se na porção mais setentrional do território argentino, na divisa dos estados de Santa Catarina e Paraná com a Província de Misiones. Interessa para este trabalho, particularmente, a porção da fronteira que tem o Rio Uruguai como elemento demarcador, portanto, a fronteira do Rio Grande do Sul com as províncias de Corrientes e Misiones.

A região conta com vários pontos de fronteira e através destes circulam grandes volumes de pessoas e mercadorias, entre os quais se destaca o ponto de fronteira de maior circulação de cargas da América do Sul que é Uruguiana - Paso de Los Libres. Neste local está situada a mais antiga ponte internacional existente entre os dois países. Também essa região na última década recebeu mais uma ponte internacional, e agora está pleiteando pela construção de novas ligações físicas, como também por usinas hidrelétricas.

Existem muitas semelhanças entre Brasil e Argentina nas suas regiões de fronteira. Cammarata (2001) aponta que, sobretudo na região transfronteiriça conformada por Misiones, noroeste do Rio Grande do Sul e porções ocidentais de Santa Catarina e Paraná, existem muitos elementos em comum. São eles: uma matriz sociocultural histórica comum, tendo em vista às reduções jesuíticas dos séculos XVII e XVIII; um processo de repovoamento simultâneo e similar, colonização agrícola semelhante com imigrantes europeus e de seus descendentes; grupo populacional capaz de articular-se com mais de uma nação e de manejar várias línguas e códigos culturais simultaneamente; é um espaço traspassado por mensagens radiofônicas, televisivas, gráficas, etc; e possui comércio ativo e contrabando ainda relevante (CAMMARATA, 2001, p. 07).

Por outro lado, também existe um conjunto de elementos que se apresentam diferenciados de um lado da fronteira para outro. Segundo Sejas (2003), a região sul do Brasil, que se limita com as províncias argentinas de Misiones e Corrientes, apresenta um acentuado dinamismo, conseqüente do potencial econômico e demográfico, que por sua vez não é verificado nos mesmo moldes no lado argentino. Isto se justifica por uma fraca ocupação produtiva do solo e uma população distribuída de forma irregular com predomínio de cidades menores. As localidades brasileiras excedem amplamente as cidades argentinas na hierarquia urbana, considerando-se como indicadores a população, os equipamentos, a infra-estrutura das comunicações e as atividades econômicas.

A província de Misiones destaca-se no território argentino em virtude de sua situação geopolítica que conta com 1.267 quilômetros de fronteiras com Brasil e Paraguai, enquanto que com seu próprio país são apenas 90 quilômetros (limite com

Corrientes). Isso faz com que nessa província estejam situados cerca de 35% dos “Passos de Fronteira”<sup>5</sup> do território argentino.

Essa situação geográfica apresenta-se como um condicionante na organização territorial dessa província. A condição fronteiriça pode ser apontada como um dos motivos dos baixos índices de desenvolvimento apresentados por Misiones, já que por longo período da história não foram realizados investimentos pelo Estado nessa área. Esse fato é justificado pela preocupação com possíveis invasões por parte do Brasil e do Paraguai.

A província de Misiones possui semelhanças bastante significativas em termos de aspectos naturais com o noroeste do estado gaúcho, mas diferenças ao que se refere à economia. Esta província centra-se, sobretudo, no extrativismo, enquanto que o noroeste do Rio Grande do Sul tem na agricultura um dos ramos mais desenvolvidos.

Apesar das semelhanças em seus aspectos físico-ambientais, a expressão da atividade agrícola no ramo das lavouras temporárias é bastante pequena em Misiones restringindo-se ao cultivo do tabaco, que figura entre as principais fontes econômicas, do milho e da mandioca. Além disso, destaca-se a produção de erva-mate, do té<sup>6</sup> e a extração de madeira, cana-de-açúcar e aromáticos (Ilustração 1).

A erva-mate constitui-se em um dos produtos mais importantes de Misiones e parcela significativa é destinada à exportação. A província participa com 85% da produção nacional (INDEC, 2006).

A silvicultura, em especial, vem expandindo-se muito nos últimos anos. São motivadores para isso os fatores naturais<sup>7</sup> propícios e também os incentivos por parte do Estado. As áreas plantadas crescem desde 1976 e se ampliam em 1999 em virtude da Lei N° 25.080. Está sendo desenvolvido um intenso programa de silvicultura que se reflete na extensa área utilizada com essa finalidade. No ano 2000 atingiu-se a 100 mil hectares plantados, o que faz com que seja uma das

---

<sup>5</sup> A denominação “*Pasos de Frontera*” diz respeito aos locais junto ao limite internacional onde legalmente pode ocorrer a circulação de pessoas e veículos.

<sup>6</sup> É uma planta utilizada para fazer-se chá muito apreciada na Argentina e comercializada para países orientais.

<sup>7</sup> Della Pica (2005) destaca que as espécies florestais que na Europa e Canadá demoram mais de 25 anos para atingir altura para exportação, em Misiones em função do tipo de clima e solo, este tempo se reduz em média a 10 anos.

províncias com maior área destinada a este tipo de atividade econômica (ENCICLOPÉDIA DE MISIONES).



Ilustração 1 – Destques da economia da Província de Misiones: fumo, té, erva-mate e madeira  
Fonte: Trabalho de campo, 2006.

Essa importância assumida pelo setor florestal promove uma organização territorial em torno da atividade. Isso é perceptível, por exemplo, no fato de que as serrarias e as fábricas de pasta de celulose e papel ocupam o setor mais dinâmico da economia de Misiones.

Em se tratando de Misiones, também assume expressiva importância a área ocupada por florestas naturais. Desde a década de 1980 a preservação da natureza passa a ser uma preocupação provincial. O *Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables* possui parques e reservas públicas e privadas em uma extensão que ocupa 15,71 % da superfície provincial. Estas áreas representam as últimas reservas naturais do território nacional argentino e, por isso, encontram-se garantidas sob legislação ambiental, incluídas em parques provinciais e no parque nacional de Iguazu (CAMMARATA, 2001). Uma das mais importantes reservas provinciais encontra-se na fronteira com o norte do Rio Grande do Sul.

Na província de Corrientes também há importantes investimentos na atividade de silvicultura que, por sua vez, ocupa expressiva parcela desse território. A província em questão, juntamente com Misiones, destaca-se entre as unidades federativas com as maiores áreas com este cultivo na Argentina. O Rio Grande do Sul, por sua vez, vem atualmente em fase de implantação de projetos do mesmo gênero na metade sul do estado, sobretudo nas proximidades com o Uruguai.

Outra atividade econômica em que Misiones se destaca em nível nacional é o turismo. As principais atrações estão ligadas às belezas naturais e a presença das ruínas das reduções jesuíticas neste território. Sobretudo, a porção norte de Misiones possui um expressivo número de cascatas, destacando-se as “Cataratas del Iguazú<sup>8</sup>” e o “salto de Moconá<sup>9</sup>”, além de outras de menor porte (ALFREDO & ARNAIZ, 2006).

O norte e noroeste do estado do Rio Grande do Sul e Misiones tiveram um processo de colonização semelhante, caracterizado por se dar posteriormente às áreas de campos. Estas foram as últimas áreas dessas unidades federativas a serem colonizadas, já que prevalecia uma vegetação de mata, o que não era de interesse de portugueses e espanhóis que tinham preferência pelas áreas propícias para criação de gado que estavam predominantemente em Corrientes e no oeste gaúcho.

Foi somente com a colonização européia, (principalmente com italianos e alemães), que essa situação de despovoamento foi alterada<sup>10</sup>. Essa fase se iniciou no estado gaúcho a partir de 1824 quando chegaram os primeiros alemães. Posteriormente, chegaram italianos juntamente com outros povos do velho continente que contribuíram para a ocupação das áreas que até então tinham interessado muito pouco a portugueses e espanhóis.

Misiones foi povoada entre 1897 e 1940 mediante colonização planejada com incitativa do Estado e do setor privado (SCHIAVONI, 1998). O período principal da colonização oficial situa-se entre 1883 e 1927. No princípio do século XX a

---

<sup>8</sup> Identificação Argentina para o que é chamamos de Cataratas do Iguazu, situadas na Tríplice Fronteira (Brasil Argentina Paraguai).

<sup>9</sup> Identificação Argentina para o que é chamado de Salto do Yucumã.

<sup>10</sup> É importante destacar que toda essa grande região conformada por Misiones, Corrientes e Rio Grande do Sul era habitada por indígenas que foram dizimados ao longo do processo de apropriação territorial dos países europeus. Na composição da sociedade missioneira e correntina percebe-se ainda hoje a forte influência indígena.

população de Misiones estava constituída por russos, austríacos, paraguaios, brasileiros, galitzianos (polacos-ucranianos), italianos, alemães, franceses, suíços e um núcleo de crioulos e argentinos de diversas províncias, espanhóis e aborígenes (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DA PROVÍNCIA DE MISIONES, 1999). Destaca-se que inclusive há municípios do noroeste gaúcho e de Misiones que foram colonizados pelas mesmas agências de colonização.

A partir de 1960 é estabelecido nessa província um novo processo de colonização mediante a ocupação espontânea das terras por parte de pequenos agricultores do sul do Brasil e de colônias do sul e do próprio centro de Misiones (SCHIAVONI, 1998). Essa migração de brasileiros iniciada nas décadas de 1960 e que se estendeu pela década de 1970 foi em decorrência do fechamento da fronteira agrícola no Rio Grande do Sul. Este movimento migratório de gaúchos (descendentes de imigrantes alemães e italianos) também se deu fortemente para outros estados do Brasil, além de Paraguai e Bolívia<sup>11</sup>. Os brasileiros que foram a Misiones eram atraídos pela fertilidade das terras até então muito pouco exploradas para agricultura e baixo preço pelo qual eram vendidas.

As colônias criadas a partir da ocupação espontânea eram constituídas por colonos provenientes do Brasil, com experiência nos cultivos subtropicais e por colonos de Misiones que, em função do esgotamento da fronteira agrícola foram gerando movimentos populacionais para outras áreas (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DA PROVINCIA DE MISIONES, 1999).

O tipo de colonização que se estabeleceu na referida porção da fronteira entre Brasil e Argentina foi responsável por uma distribuição fundiária diferenciada em relação ao que estava predominando até então. Implantou-se o sistema de pequenas propriedades rurais, nas quais os agricultores dedicavam-se a produção de alimentos.

Em função da colonização tardia no noroeste gaúcho e em Misiones, a população que passou a habitar este território não vivenciou conflitos de territoriais, pois os limites entre os dois países já estavam bem definidos. Assim, percebe-se diferenças na relação da população da referida área com a fronteira em comparação

---

<sup>11</sup> Processo conhecido como de expansão da fronteira agrícola.

com o oeste do Rio Grande do Sul/Corrientes, cuja sociedade historicamente conviveu com conflitos e ameaças de conflitos entre os dois países.

Em relação ao noroeste do Rio Grande do Sul destaca-se que esta é considerada uma região relativamente periférica em relação aos grandes centros industriais e de tomada de decisão do estado e mesmo do país. Há um predomínio da agricultura familiar realizada em pequenas e médias propriedades rurais voltadas ao cultivo da soja, possuindo ainda o espaço urbano estruturado por empresas de pequeno e médio porte, com poucas exceções, sendo que, *a priori*, não é uma região atrativa para grandes investimentos externos (RAMBO, 2006).

A província de Corrientes tem nas atividades primárias e as agroindústrias a base de sua economia. O arroz, tabaco, cítricos, té, erva-mate e algodão são os principais cultivos, assim como a criação de bovinos e ovinos estão entre os destaques da pecuária. Quanto ao arroz em específico, é a segunda província que mais produz este cereal na Argentina, ficando atrás apenas de Entre Rios. A indústria está representada pelo beneficiamento de fumo e fabricação de cigarros, derivados de cítricos, moinhos arroseiros, estabelecimentos têxteis, curtumes e estaleiros (DEyC, 2005).

As características do pampa latifundiário pecuarista-rizicultor são verificáveis dos dois lados do limite internacional, ou seja, tanto do lado brasileiro como argentino elementos semelhantes compõem a paisagem natural, assim como também os usos econômicos do território possuem em geral as mesmas características. Esse processo está muito relacionado às interações com os países vizinhos regidos pela expansão de interesses de povoadores brasileiros nos países limítrofes (sobretudo o Uruguai, menos rigoroso em termos de normas), vinculados atualmente à rizicultura (RETIS, 2005)<sup>12</sup>.

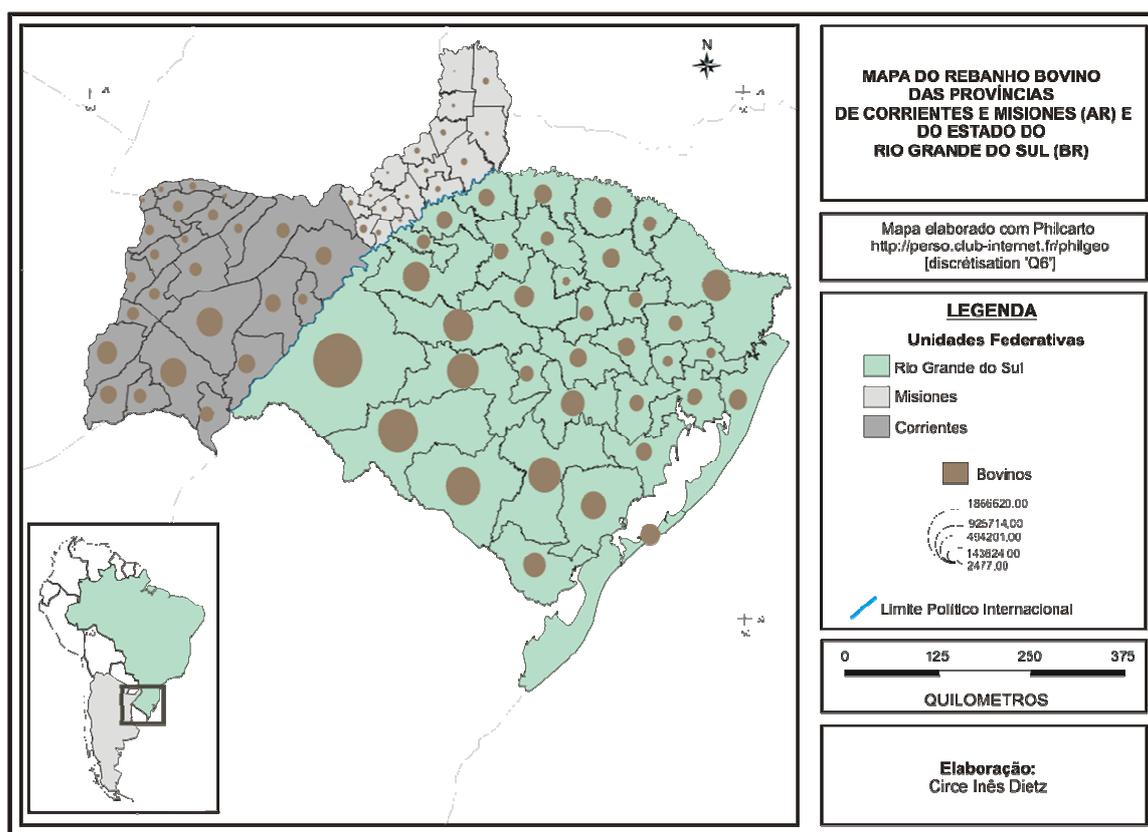
Assim, tem-se um contraponto que pode ser verificado na fronteira meridional brasileira. Ao passo em que a globalização ali se manifesta em termos de integração regional cujas marcas são a “fluidez” e a “flexibilidade”, a realidade produtiva regional tem marcas estruturais bastante tradicionais (SCHÄFER, 1995). Uma dessas características é o predomínio de propriedades rurais com grandes extensões, verificado no oeste gaúcho e em Corrientes.

---

<sup>12</sup> Muitas dessas características também se aplicam a fronteira com o Uruguai.

A pecuária é a atividade econômica realizada em todo o estado gaúcho, com especial destaque para a região da fronteira oeste, e este ramo também assume proporções importantes na província de Corrientes. No noroeste do estado gaúcho, fronteira com Misiones, a criação de gado tem como finalidade a produção de leite e derivados. Misiones, por sua vez, não possui a pecuária entre suas atividades de maior relevância econômica.

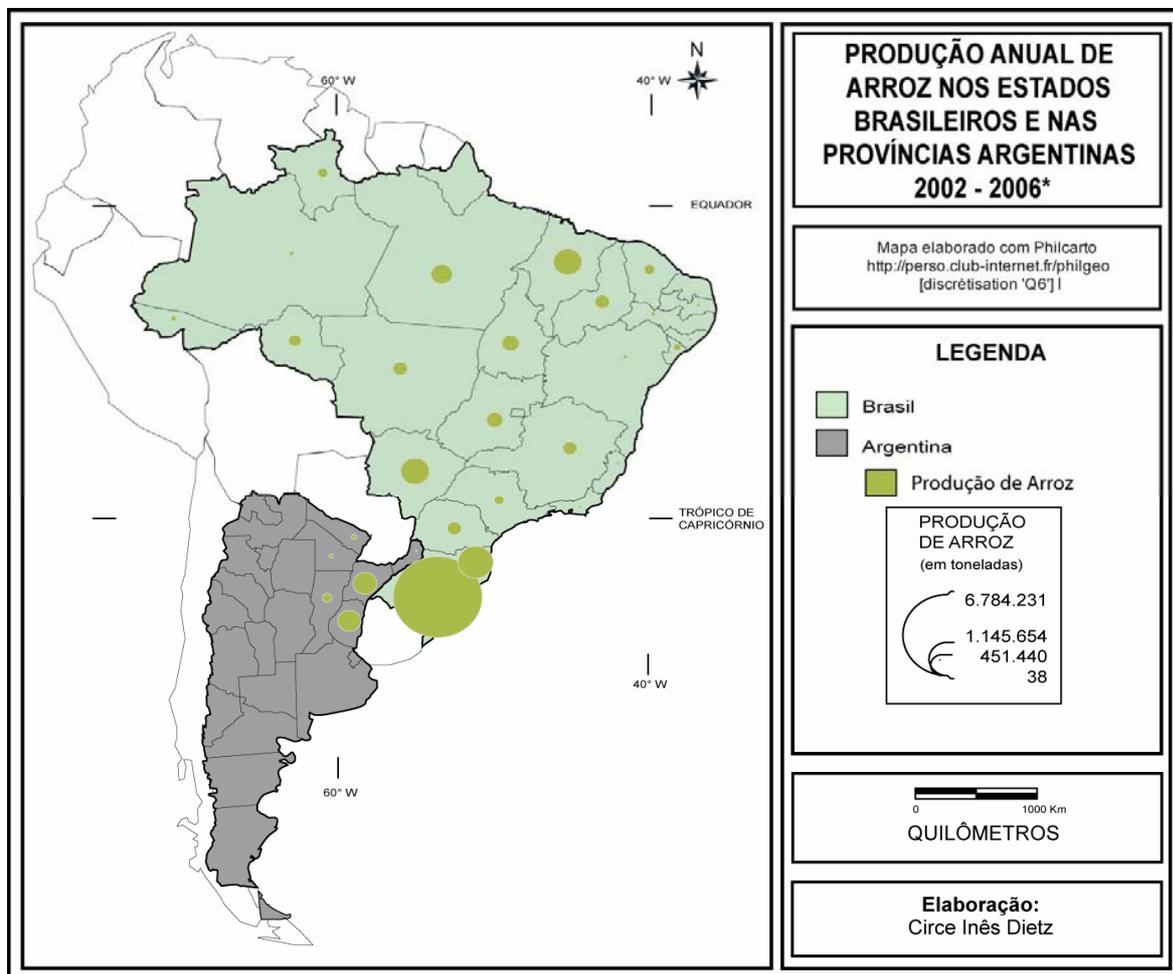
A distribuição da produção de bovinos pode ser visualizada no mapa a seguir:



Mapa 2 – Produção de bovinos no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes  
 Org.: Dietz, C.

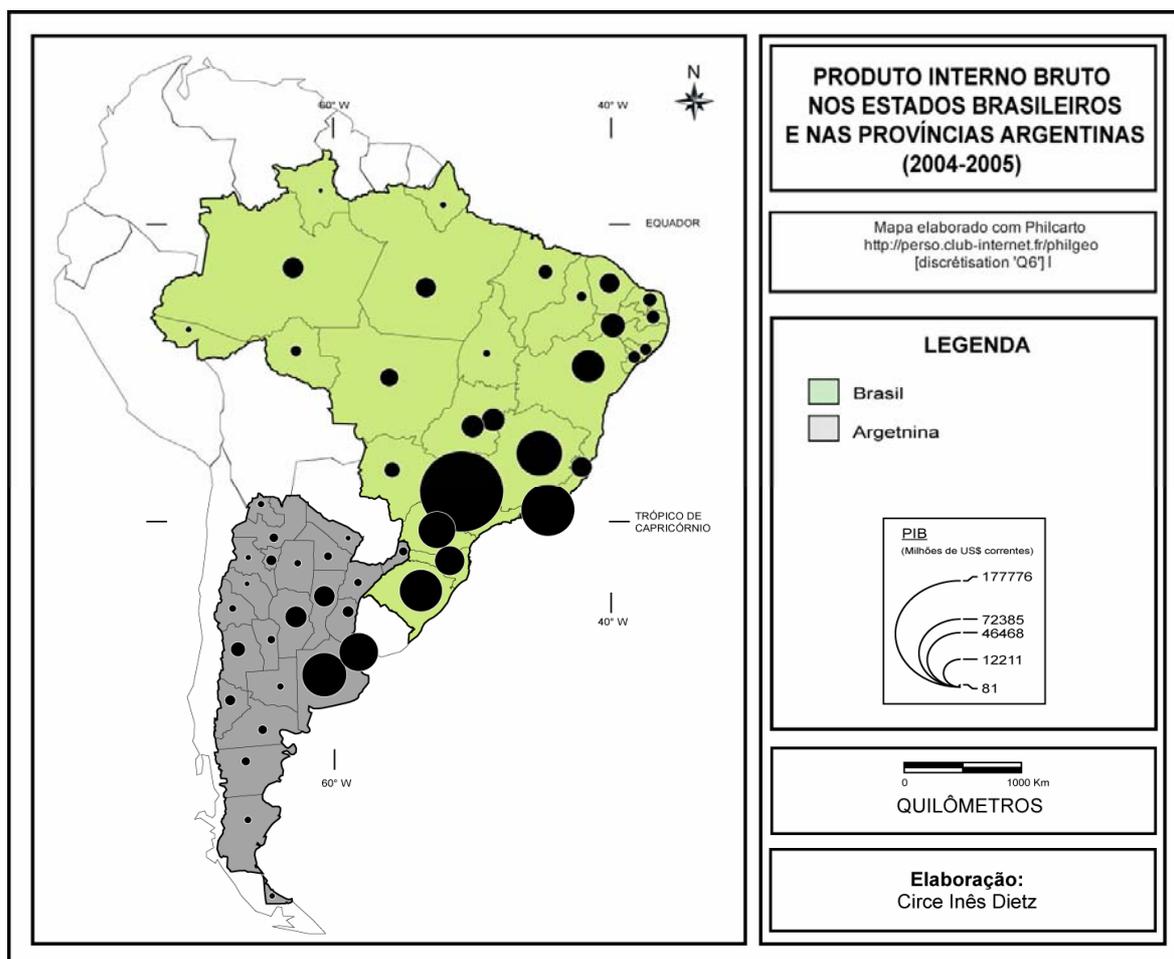
Como mencionado anteriormente, a região dos pampas tem entre as principais atividades econômicas a agricultura e a pecuária. O Rio Grande do Sul é o principal estado produtor brasileiro de arroz e é responsável por importar significativa parcela do cereal argentino (assim como também da produção uruguaia) com a finalidade de beneficiamento e posterior exportação. Entre as províncias argentinas que se destacam neste cultivo está Entre Rios (fronteira com o Uruguai) e Corrientes.

No Mapa 3 pode ser observada a concentração da produção desse cereal nas unidades federativas em questão nesse trabalho:



Mapa 3 – Produção de arroz no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes  
 Org.: Dietz, C.

O estado gaúcho está entre as unidades federativas que apresentam maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, diferente da condição de Misiones e Corrientes, que estão entre as menores economias provinciais argentinas. As áreas mais dinâmicas da Argentina estão localizadas na região central do território desse país, onde está a agricultura mais desenvolvida e também onde se concentram as principais indústrias. No caso brasileiro, o centro sul do país concentra a maior parte da riqueza (Mapa 4).



Mapa 4 – Produto Interno Bruto das províncias argentinas e dos estados brasileiros  
 Org.: Dietz, C.

Em relação ao Rio Grande do Sul é importante salientar que existem profundas desigualdades regionais. As regiões gaúchas com menores PIB's são contíguas à fronteira com a Argentina e com o Uruguai. Contudo, são previstos investimentos através de políticas públicas (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Rumos 2015<sup>13</sup>) da esfera estadual e federal para reverter essa lógica.

No caso de Misiones, a região mais desenvolvida situa-se junto ao Rio Paraná, na porção ocidental de seu território. Estão localizadas nessa zona as grandes *papeleiras*, as áreas florestais e o circuito turístico das Cataratas de Iguazú.

<sup>13</sup> O Rumos 2015 trata-se de um estudo que fornece bases para o planejamento do estado do Rio Grande do Sul.

Já a outra zona da província apresenta avanços mais lentos e é considerada uma área de integração tardia à economia provincial (ALFREDO & ARNAIZ, 2006).

O estado do Rio Grande do Sul possui uma extensão territorial bastante superior às referidas províncias argentinas, o que é um fator que contribui para que este apresente uma maior diversidade regional. Também no que se refere à demografia, existe uma grande disparidade entre as unidades territoriais em questão. O estado gaúcho possui cerca de cinco vezes a soma da população das duas províncias (Tabela 1).

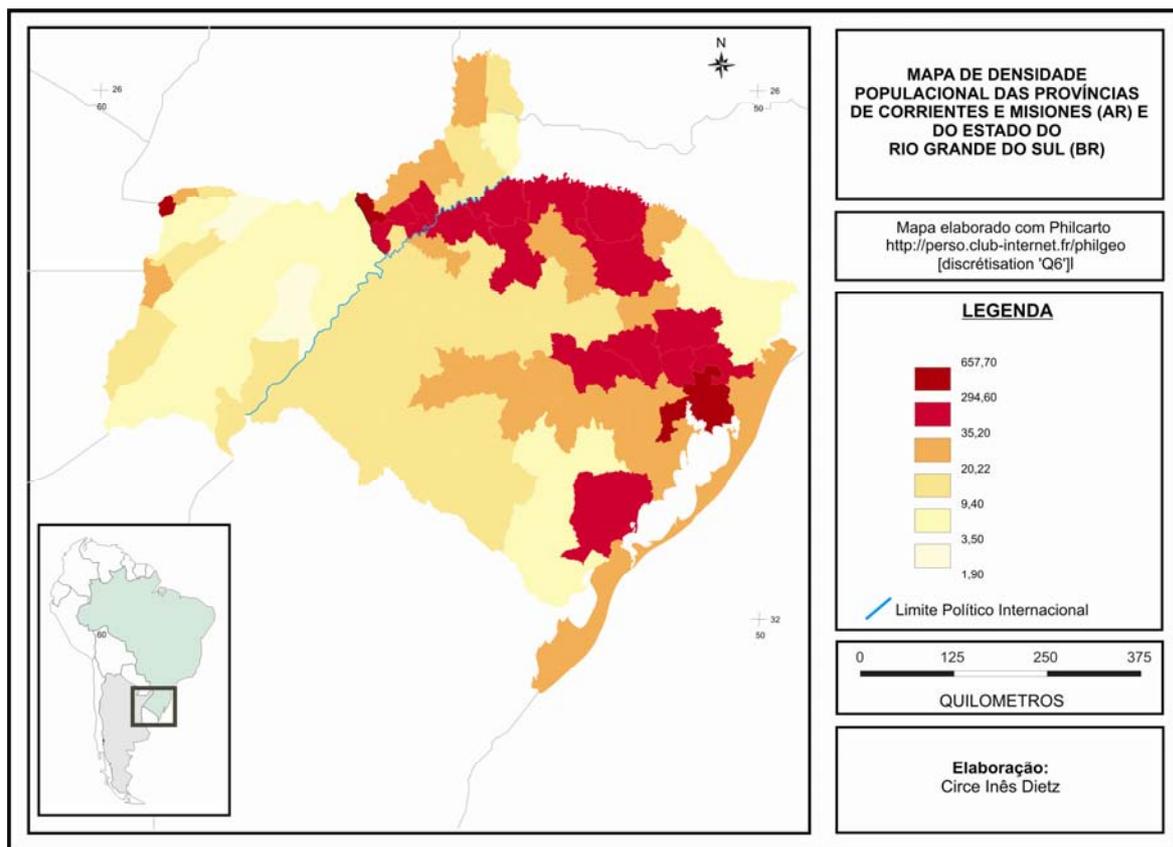
Tabela 1 – Características das unidades territoriais fronteiriças estudadas

<b>Unidade Territorial</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>População</b>
Rio Grande do Sul	282.062	10.582.887
Corrientes	133.007	795.594
Misiones	30.000	962.839

Fonte: IBGE (2007), INDEC (2004).  
Org.: Dietz, C.

Corrientes, apesar de apresentar uma área territorial superior a Misiones, tem população absoluta inferior e densidade demográfica também mais baixa. Isto pode ser explicado pelos distintos processos de ocupação ocorridos nessas províncias, assim como também pelas características naturais e econômicas que as caracterizam.

A distribuição populacional nessas três unidades territoriais (Mapa 5) caracteriza-se por uma maior densidade demográfica, sobretudo nas capitais e seus entornos (áreas representadas pela cor mais escura no mapa). Destaca-se que a localização dos centros políticos das províncias argentinas (Posadas e Corrientes) é junto ao Rio Paraná, na fronteira com o Paraguai, posição diametralmente oposta a capital gaúcha (Porto Alegre), localizada nas proximidades do Oceano Atlântico.



Mapa 5 – Densidade demográfica no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes.  
 Org.: Dietz, C.

Nas áreas contíguas ao limite internacional pode-se verificar duas realidades distintas. Na área em que o Rio Grande do Sul limita-se com Corrientes estão, predominantemente, as menores densidades demográficas. Por sua vez, na porção em que o estado gaúcho limita-se com Misiones estão os índices populacionais mais elevados. É importante ressaltar que esta área está entre as mais povoadas da faixa de fronteira brasileira, juntamente com a porção oeste do território paranaense onde se localiza a cidade de Foz do Iguaçu.

As pesquisas censitárias apontam que a população de Misiones reside, sobretudo em cidades, isto é, 70.6% dos habitantes (INDEC, 2001). A rede urbana é composta por cidades pequenas em sua maioria. Entre as cidades de maior expressão estão Posadas, a capital, além de Oberá, Eldorado, Apostoles e Puerto Iguazú.

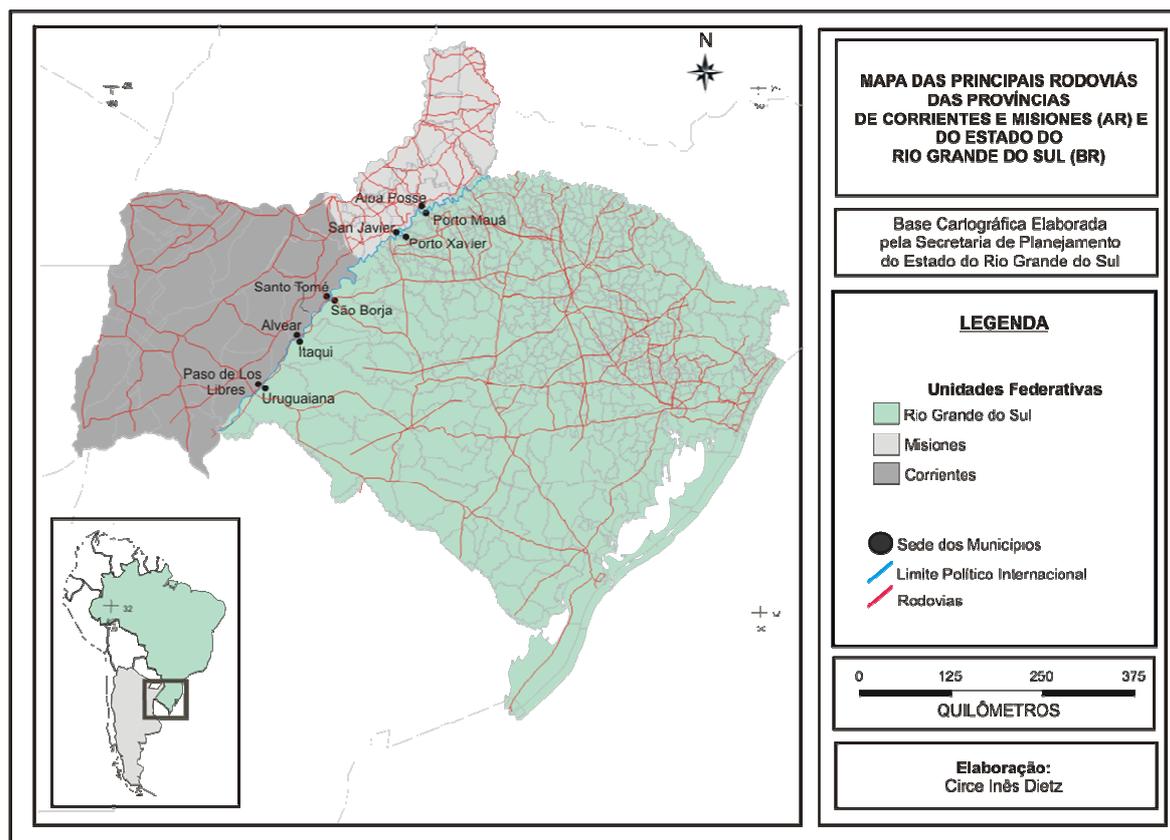
Na fronteira gaúcha com Corrientes há a conformação de uma rede urbana composta por pequenas e médias cidades equidistantes geograficamente. Os

municípios da porção oeste do Rio Grande do Sul e de Corrientes possuem uma extensão territorial superior a de Misiones e do restante do território gaúcho (ADIALA, 2006). Nas regiões com maior densidade demográfica e maior dinamismo econômico ocorreram muitas emancipações político-administrativas e, por isso, os municípios são menores.

Tanto Brasil como Argentina tem seu sistema de transporte fundado basicamente no modelo rodoviário. Tal fato interfere diretamente na necessidade de investimentos em infra-estrutura de estradas, já que há uma dependência deste sistema para o escoamento da produção. A isso se alia a importância da conexão viária dos dois países através de pontes, o que permite a interconexão dos sistemas de transporte desse modal. A maior parte do comércio realizado entre os dois países circula através de rodovias.

Analisando o mapa das principais rodovias (Mapa 6) pode-se perceber uma relação com as informações populacionais que vinham sendo apresentadas anteriormente. As áreas dessas unidades territoriais que possuem uma maior disponibilidade de rodovias são aquelas em que há uma maior densidade populacional e uma tendência maior ao dinamismo econômico. Pode-se observar que a infra-estrutura viária passa pelas cidades gêmeas que podem ser consideradas pequenos nós, mas que exercem função de conectores dessa rede.

Os fluxos de mercadorias, entre Brasil e Argentina, utilizam-se, principalmente, das rodovias que conectam o oeste do Rio Grande do Sul/Corrientes. Isto se justifica pelo fato de que as mercadorias comercializadas entre os países em questão terem como origem/destino os maiores centros produtores e consumidores de seus respectivos territórios. No caso da Argentina são as províncias do centro do país que abastecem o mercado consumidor brasileiro, tanto com determinados produtos agrícolas como também com alguns tipos de produtos industrializados.



Mapa 6 – Principais rodovias no Rio Grande do Sul, Misiones e Corrientes.  
Org.: Dietz, C.

Destaca a recente construção da Ruta Provincial 02 em Misiones. A referida rodovia está às margens do Rio Uruguai e por isso é denominada de “La Ruta Costera” ou então de “Park Way”. Esta obra foi empreendida com objetivos de desenvolver a deprimida área de fronteira dessa província com o estado gaúcho. Segundo Alfredo & Arnaiz (2006), esta obra caracteriza-se por uma nova concepção de desenvolvimento e que tem no turismo um agente condutor. Conforme os autores, esta rodovia representa uma nova forma de conceber e utilizar essa região fronteiriça.

A província de Misiones e o estado do Rio Grande do Sul intercambiam um reduzido número de mercadorias. Conforme pesquisa realizada junto à Aduana de Porto Xavier<sup>14</sup>, a qual se constitui a única que é habilitada para comércio internacional entre essas duas unidades federativas, são reduzidas as importações realizadas dessa província argentina. As explicações para este fato estão relacionadas a pouca diversidade produtiva dessa província, assim como também

<sup>14</sup> Trabalho de campo realizado no final do mês de agosto de 2007.

ao fato de que as mercadorias produzidas em Misiones também o são no Rio Grande do Sul, ou então não encontram mercado no estado gaúcho.

### 2.3. Cidades gêmeas na fronteira Brasil - Argentina

A compreensão dos cenários contemporâneos que se configuram na fronteira entre Brasil e Argentina passa necessariamente pela análise das *ciudades gêmeas*. Essas, conforme o Grupo Retis (2005, p. 144), constituem-se nos “lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis”.

Na fronteira entre Brasil e Argentina existem dezesseis cidades gêmeas sendo oito delas na área limítrofe do Rio Grande do Sul com as Províncias de Corrientes e Misiones, área que interessa particularmente nesta pesquisa (Quadro 1). Essa é a porção (incluindo também a fronteira Brasil - Uruguai) da faixa de fronteira brasileira que possui maior concentração de cidades geminadas.

Quadro 1 – Cidades gêmeas na Fronteira do Rio Grande do Sul (Br) com Misiones (Ar) e Corrientes (Ar)

Município brasileiro e UF a que pertence	Município Argentino e UF a que pertence	Tipo de ligação
Tiradentes do Sul/RS	El Soberbio/Misiones	Fluvial sem ponte
Porto Mauá/RS	Alba Posse/Misiones	Fluvial sem ponte
Porto Vera Cruz/RS	Panambi/Misiones	Fluvial sem ponte
Porto Xavier/RS	San Javier/Misiones	Fluvial sem ponte
Garruchos/RS	Garruchos/Corrientes	Fluvial sem ponte
São Borja/RS	Santo Tomé/Corrientes	Ponte
Itaqui/RS	General Alvear/Corrientes	Fluvial sem ponte
Uruguaiana/RS	Paso de Los Libres/ Corrientes	Ponte

Org. Dietz, C. I.

É nas cidades gêmeas, segundo Schweitzer (2002), que se realizam grande parte dos processos transfronteiriços, ainda que também tenham existido outros

circuitos realizados nas áreas rurais, como o fenômeno do avanço das fronteiras agrícolas, já mencionado anteriormente.

É interessante observar que, apesar da proximidade em que se encontram. as cidades geminadas em questão, há um conjunto de assimetrias entre as mesmas. Segundo o Grupo Retis (2005) isso é uma tendência que se verifica ao longo de toda a faixa de fronteira e esse fenômeno é produzido por um conjunto de fatores.

Entre os principais fatores que interferem nessas estão: diferenças de grau de desenvolvimento econômico dos países, tipos diferentes de economia regional, e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço, inserções mais favoráveis no espaço-rede nacional, condições geoambientais desfavoráveis ao povoamento, ausência de infra-estrutura de articulação entre as aglomerações vizinhas, relações políticas entre as unidades administrativas locais e o governo central (RETIS, 2005, p. 154).

A maior parte dessas aglomerações urbanas corresponde a pequenas cidades com expressões industriais ou comerciais tímidas, com exceção de São Borja e Uruguaiana que concentram um maior número de habitantes e têm maior fluxo de pessoas e mercadorias. Pode-se vincular a maior expressão dessas cidades pelo fato de que seu surgimento apareceu atrelado à instalação de bases de exército ainda no século XIX.

Entre as cidades gêmeas destaca-se um tipo específico de atividade comercial que é denominado de “comércio formiga”. Esta atividade é realizada, sobretudo por habitantes dessas cidades que motivados pelo cambio favorável vão até a cidade vizinha adquirir produtos para o consumo próprio e/ou para revender em sua cidade de origem. A legislação permite que os brasileiros possam adquirir até 300 dólares de mercadorias e adentrar novamente o seu país sem problemas. Destaca-se que esta cota é nominal e pode ser utilizada apenas uma vez ao mês. Nos casos em que a pessoa retorne ao Brasil com um volume de mercadorias que ultrapasse a cota a Receita Federal determina o pagamento de uma taxa de 50 % sobre o valor excedido<sup>15</sup>.

Nos centros urbanos localizados de ambos os lados das fronteiras de ambos os países, estão as melhores condições para as atividades econômicas

---

<sup>15</sup> Informações obtidas através de entrevista a funcionários da Receita Federal em Porto Xavier e Porto Mauá.

complementares e de interação social cotidiana. Estas cidades compartilham relações funcionais, sociais e culturais que favorecem o intercambio diário entre as populações e as atividades conjuntas (PEIXOTO & LOSA, 2003).

Por outro lado (ADYALA, 2006) alerta para a grande influencia das decisões estatais sobre a dinâmica das cidades gêmeas. Os locais que marcam o início/fim dos territórios nacionais são os que mais percebem as possibilidades de contato, as possibilidades de conflito, os diferentes mecanismos de identificação/negação e todo o aparato institucional que a presença do limite internacional promove.

As cidades de fronteira destacam-se por concentrar funções aduaneiras, fiscais e de controle para atender as demandas específicas que surgem junto aos limites do território. Nestes pontos a importância da escala de ação nacional é marcante uma vez que estão presentes diversos agentes representantes dessa escala diretamente ligados as funções de controle necessárias nas cidades de fronteira (ADYALA, 2006).

Entre as normas mais influentes estão a legislação, o sistema de controle e segurança de cada estado nacional. Essas influenciarão, permitindo ou limitando o regime de fluxos de bens, os movimentos pendulares, os regimes de trabalho, as migrações e incidirão também sobre as leis ambientais e mesmo sobre a militarização desses espaços. A simples presença de órgãos representativos do poder nacional como a aduana e a receita federal e órgãos correspondentes dos países vizinhos, bem como a existência de postos militares na fronteira e a avaliação de suas ações efetivas nesses espaços são bons exemplos materiais e indicativos do poder de tais normas que influenciaram na gênese, frequência e modulação dos diferentes fluxos transfronteiriços formais e informais (ADYALA, 2006).

Uma das contribuições dadas pelo Grupo Retis (2005) foi a adaptação da tipologia para interações transfronteiriças entre cidades gêmeas, realizada por Arnaud Cuisinier-Raynal (2001), para o limite internacional brasileiro. Essa classificação fornece cinco situações, que representam tipos e graus de interação diferenciados:

a) Margem: nesse caso a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contacto entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas

comerciais. As relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si, apesar da vizinhança.

b) Tampão: refere-se às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.

c) Frente: O termo é usualmente empregado para *frentes pioneiras*, nome proposto faz mais de cinquenta anos para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, o modelo “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente *cultural* (afinidades seletivas), *frente indígena* ou *frente militar*.

d) Capilar: As interações podem se dar somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode se dar através de trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, o Estado intervindo pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação.

e) Sinapse: refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças. Esse tipo de interação é ativamente apoiado pelos Estados contíguos, que geralmente constroem em certos lugares de comunicação e trânsito infra-estrutura especializada e operacional de suporte, mecanismos de apoio ao intercâmbio e regulamentação de dinâmicas, principalmente mercantis (RETIS, 2005, p. 144 - 147).

Nos capítulos 5 e 6 desta dissertação é tratado de forma específica das características das principais cidades gêmeas do segmento fronteiriço em questão. No capítulo a seguir, a nova funcionalidade fronteiriça será abordada e para isso serão analisados os elementos que contribuem para esta mudança em relação ao contexto geopolítico de defesa que predominou até a década de 1980.

## **CAPÍTULO 3**

### **METAMORFOSES DA FRONTEIRA E SUAS “NOVAS” FUNCIONALIDADES: da fronteira-separação a fronteira-articulação**

As novas conformações do espaço mundial fomentadas pelo processo de globalização, reformas dos Estados e formação de blocos econômicos regionais tendem a influenciar alguns prognósticos que apontem o desaparecimento das fronteiras. Contudo, o fenômeno que acontece na realidade é uma reestruturação da funcionalidade fronteira, com a incorporação de novos elementos. Nesse capítulo, será desenvolvida a idéia dos “novos” papéis das fronteiras e serão explorados alguns exemplos de fronteiras em outras regiões do mundo. Além disso, busca-se apreender o papel dos acordos entre Brasil e Argentina na aproximação dos dois países e na composição dos “novos” usos políticos e econômicos da fronteira no recorte estudado no presente trabalho.

#### **3.1. As transformações nos usos políticos e econômicos da fronteira**

Diante dos novos contextos geopolíticos vivenciados, principalmente após a década de 1990, vem ocorrendo um processo de reestruturação das funções das fronteiras. Isto aparece completamente relacionado aos novos papéis do território. As alterações na organização do espaço mundial fazem com que “novas” funções sejam desempenhadas pelas fronteiras sem, contudo, abandonar muitos dos princípios que essas trazem desde sua origem.

Os novos entendimentos em relação à fronteira são influenciados, sobretudo, pelas questões políticas e econômicas emergentes, pela participação de novos atores territoriais e pelas possibilidades trazidas pelo meio técnico-científico

informacional (SANTOS & SILVEIRA, 2005), no qual tendem a se constituir sistemas integrados e interdependentes.

A reconfiguração que vem acontecendo com as fronteiras no cenário mundial, que em alguns casos parece anunciar sua dissolução, é um indicativo das transformações que sofrem os próprios Estados-nação e constitui um dos fenômenos salientes da globalização. Novas forças e novos agentes econômicos e sociais incidem atualmente na conformação das novas fronteiras, assim como na transformação do modo como são concebidas (MACHUCA, 2005, p 61).

Conforme Raffestin, tem-se que as novas abordagens, sobretudo na Europa, estão criando um mito de *abolição* das fronteiras, coincidente com interesse de torná-las sem sentido também em outros domínios da sociedade. É interessante destacar que as fronteiras foram institucionalizadas na Europa, e é neste continente que também as fronteiras políticas estão sendo intensamente questionadas, mais do que em qualquer outra região na atualidade. Para Raffestin, esse mito não faz sentido, uma vez que a fronteira é uma necessidade incontornável, um mecanismo de regulação (RAFFESTIN, 1993). A partir do mito de que a homogeneização do espaço seria possível, acreditou-se que haveria uma total desfuncionalização da fronteira.

A previsão de uma extinção das fronteiras não se constitui numa possibilidade que possa vir a se concretizar diante dos cenários atuais. Raffestin (1993, p. 165) aponta que as noções de limite e fronteira evoluíram consideravelmente ao longo da história, contudo, nunca desapareceram. O fenômeno que acontece na realidade é uma reestruturação da funcionalidade fronteira, em que há uma adequação caracterizada pela incorporação de novos elementos e a relativização de outros<sup>16</sup>.

Segundo o Grupo Retis (2005, p. 74), o cenário contemporâneo pode ser caracterizado como um momento de mudança de concepção de fronteira. Dessa forma ocorre a passagem de:

---

<sup>16</sup> Em função do entendimento apresentado convencionou-se neste trabalho referir-se ao termo “transformações” ou “mudanças” de maneira destacada, ou seja, entre aspas, justamente com o objetivo de apontar que não ocorre uma mudança estrutural, mas sim são incorporados novos elementos à funcionalidade fronteira, sem que muitas das antigas funções deixem de existir. Além disso, este é um processo que se encontra em estágio bastante embrionário no exemplo estudado nesta dissertação.

(...) uma concepção exclusivamente de defesa de limites territoriais, rígida e isolante, para uma “concepção de aproximação, união e abertura num espaço integrador sobre o qual se devem orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos”.

Para colaborar na identificação das “mudanças” da funcionalidade fronteiriça elaborou-se um quadro-síntese (Quadro 2), cujos elementos serão desenvolvidos ao longo deste capítulo e também nos capítulos seguintes que compõe esta dissertação.

Quadro 2 – Alguns indicativos da “transformação” da função da fronteira: usos políticos e econômicos

<b>“Velhos” usos políticos e econômicos das fronteiras</b>	<b>“Novos” usos políticos e econômicos das fronteiras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preocupação centrada na defesa do território em virtude do perigo de invasão</li> <li>▪ Legislação de tratamento específico para as regiões de fronteira (zona de segurança nacional)</li> <li>▪ Instalação de bases do exército</li> <li>▪ Sistema de transporte voltado ao interior do território evitando a conexão com os países vizinhos (ex. estradas de ferro com bitolas diferentes)</li> <li>▪ Papel central do Estado nacional (<i>unidimensionalidade</i> do poder)</li> <li>▪ Maior “rigidez” territorial</li> <li>▪ Comércio de escala local (contrabando e vicinal fronteiriço)</li> <li>▪ Símbolo: marcos de fronteira, quartéis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Preocupação centrada na integração/cooperação em virtude da conformação de blocos econômicos</li> <li>▪ Adaptação da Legislação que rege as regiões de fronteira</li> <li>▪ Instalação/ampliação de infra-estruturas aduaneiras</li> <li>▪ Construção de infra-estruturas de conexão (pontes, hidrelétricas, portos)</li> <li>▪ Novos atores: empresas, sociedade civil organizada e Estado na escala estadual e municipal (<i>multidimensionalidade</i> do poder)</li> <li>▪ Flexibilização territorial</li> <li>▪ Comércio de importação e exportação</li> <li>▪ Símbolo: pontes ligando os países</li> </ul>

Org.: Dietz, C. I.

A construção do mesmo deu-se a partir da consulta das bibliografias específicas sobre fronteira, assim como também mediante aos trabalhos de campo realizados ao longo da pesquisa<sup>17</sup>.

A partir do momento em que se caracterizam novos usos políticos e econômicos do território (SANTOS & SILVEIRA, 2005), é possível demonstrar que ocorreram transformações territoriais vinculadas às “mudanças” das funções das fronteiras. As novas características não se restringem ao aumento dos fluxos comerciais, apesar deste fato constitui-se em um dos elementos centrais. Além dos novos usos econômicos, identifica-se um novo uso político do território. Esse por sua vez é entendido como as novas formas de gestão territorial, relacionadas a descentralização político-administrativa do Estado e a maior participação da sociedade civil.

A intensificação da preocupação com a questão dos fluxos e da circulação das mercadorias, dentro do contexto de “mudança” das fronteiras exige que haja uma adequação dos aparelhos técnicos, das aduanas e das funções fiscais e isto automaticamente repercute numa atuação diferenciada por parte do Estado nacional (ADIALA, 2006).

Para Machado (1998) o processo em questão é indicativo de que, mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, o que está ocorrendo é uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser concebida também pelas comunidades de fronteira, ou seja, na escala sub-nacional. Segundo a autora, o desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira atua na renovação dos conceitos clássicos de limite e de fronteira.

Em relação às redes técnicas e informacionais destaca-se que estas colaboram na concretização dessas “novas” funções conformando cenários de interligação entre territórios nacionais contíguos ou não. As redes, segundo Duarte (2002), são responsáveis pela quebra da rigidez das fronteiras, uma vez que

---

<sup>17</sup> É importante deixar claro que a elaboração do quadro não tem a pretensão de apresentar todos os elementos que caracterizam o processo de “mudança” da funcionalidade fronteiriça. Trata-se de um primeiro passo de um exercício que pode ser aprimorado em trabalhos futuros.

permitem a atuação em vários pontos do território ao mesmo tempo caracterizando o que seria a sociedade dos fluxos contemporânea.

As redes são fundamentais para a “compreensão da mutação de perspectiva dos estados, e também das populações, em relação aos limites e as fronteiras”. Além disso, as redes têm uma importância determinante tanto no que se referem àquelas que foram produzidas por uma ‘ordem espontânea’, quanto àquelas construídas pela ‘ordem organizada’. Não há como negar a importância das redes surgidas de maneira não formalizada (como, pode ser exemplo, o crime organizado ou do tráfico de drogas), uma vez que sua ação pode superar, em termos de dinâmica, as demais (MACHADO, 1998, p. 04).

Para estas mudanças ocorridas em relação à fronteira não interferem, entretanto, apenas as redes comerciais. Há uma grande influência também do sistema normativo formal e informal. Para Machado (1998, p. 06) este processo de *“(...) diluição dos limites nacionais se deve não só à multiplicação de redes trans-fronteira mas também à competição entre diferentes sistemas de normas, induzida pelos próprios estados e por outras grandes organizações, legais e ilegais”* (Grifo do original).

Outro importante fenômeno que interfere diretamente na funcionalidade das fronteiras na atualidade é a conformação de blocos econômicos. A organização dos países em blocos econômicos, que tem nas maiores das vezes o objetivo primeiro de tornar a região mais competitiva no mercado internacional, produz conseqüentemente profundas “mudanças” na funcionalidade da fronteira. Conforme Bentancor (1995, p. 97) “En la actualidad, debido a los proyectos de Integración, surge la inquietud de hacer nuevos enfoques al estudio de las fronteras”.

Para alguns autores esse fato seria o gerador do “fim das fronteiras”, enquanto que para outros significa a criação de “novas fronteiras”. Segundo Martin (1992) a idéia de formação de blocos visando a obtenção de ganhos de escala parece por si só contradizer a tese do “fim das fronteiras”. Segundo o autor, são novas fronteiras que estão surgindo sem que com isso as fronteiras nacionais deixem de existir.

Nessa perspectiva de integração econômica, Schäfer (1995, p. 84) aponta que a fronteira ganha papel central entre as capitais nacionais, uma vez que se torna

“aberta, porosa, exemplo da integração e da aproximação.” A fronteira estaria, segundo a autora, perdendo a fixidez territorial que a marcou por longo tempo e que estava simbolizada pelos marcos de fronteira.

Para Machado (1998, p. 02) a fronteira “pode ser um fator de integração, na medida em que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas”. O novo contexto econômico estimula essas trocas e relações, uma vez que nos grupos de países há uma condensação de forças, o que os torna mais aptos para competir internacionalmente e, ao mesmo tempo, proteger-se das ameaças econômicas externas. Destacam-se assim fatores econômicos como os estimuladores das mudanças ocorridas com as fronteiras, porém não é possível que haja transformações restritas apenas a essa dimensão.

As mudanças que vêm sendo verificadas nas fronteiras também estão relacionadas ao contexto econômico mundial. Para Schäfer, (1995, p. 81) a explicação reside nesse “(...) novo momento da economia mundial, de máximo avanço da expansão capitalista, [em que] põem-se em pauta a existência de espaços nacionais e o papel de suas fronteiras, cada vez mais norteadoras por centros de decisão que estão distantes.” Assim, o papel da fronteira aparece influenciado também pelas grandes empresas que possuem representações em diversos países e para as quais a burocracia imposta pelos Estados nacionais em seu limite político-territorial representa um entrave econômico.

Rückert (2004), ao tratar das mudanças nas noções de fronteira, destaca um abandono do entendimento da fronteira com conteúdo de contenção e separação da geopolítica clássica, para áreas de transição, interface e/ ou de trocas entre os países. Segundo o autor:

(...) perdem-se os antigos significados nacionalistas e militaristas de fronteira, verificando-se um tipo de atualização das velhas idéias ratzelianas de fronteiras móveis ou flutuantes, ainda que num marco na qual as áreas de fronteiras deixam de ser *zonas de tensão* para se converterem em *zonas de contato e articulação* (RÜCKERT, 2004, p. 12).

Os exemplos mais sensíveis dessa mudança funcional da fronteira estão no continente europeu, em virtude do percurso histórico trilhado na consolidação da

União Européia. Apesar do estágio avançado em muitos exemplos relacionados às questões fronteiriças, não se pode ignorar os conflitos existentes na Europa envolvendo a questão de identidades e definição de territórios nacionais, prova de que as fronteiras não são influenciadas apenas pela dimensão econômica.

As idéias de Coelho (1992) também convergem no entendimento das novas funções de fronteira. Segundo o autor, os conceitos contemporâneos enfatizam os elementos positivos da fronteira que passam a ser entendidas como áreas estratégicas para a cooperação, refletindo-se no tratamento político dado a estas áreas, a fim de que acordos bi ou multilaterais sejam assinados entre os países envolvidos.

Valenciano (1996) compartilha da mesma idéia na medida em que aponta para o fato de que a integração na América Latina produz uma revalorização das fronteiras. Assim, “o cambio de la función de la frontera discriminante a la permeable y articulante entre economías vecinas permite hablar de una distinta función de la frontera en los procesos de integración” (VALENCIANO, 1996, p. 187). As características atuais das fronteiras apontam para estas como áreas de transição, interface e/ou comutadoras entre os países, mudança esta que significa um abandono nas noções de fronteira como fronteiras de contenção e fronteiras-separação da geopolítica realista (RÜCKERT, 2001).

Coelho (1992) destaca um outro ponto fundamental na discussão das novas funções da fronteira. Para o autor não é por que ocorre uma incorporação das questões de cooperação que há um abandono da preocupação com segurança nacional. Um exemplo da permanência da preocupação da segurança nas áreas de fronteira é manifestado concretamente com a manutenção dos quartéis na região estudada, havendo, em alguns casos, uma redução de contingente militar<sup>18</sup>. Parte dos militares que prestavam serviços nas bases do exército localizadas no Rio Grande do Sul foi remanejado para a fronteira amazônica.

Santos (2004, p. 03) entende que essa diminuição está vinculada a atores internacionais (OTAN) que passaram a adotar novas posições em relação ao papel do exército. Segundo a autora, os países da América Latina devem obedecer as

---

<sup>18</sup> Esta diminuição dos contingentes militares na região de fronteira estudada é resultado de um conjunto de fatores e merece estudos mais detalhados.

mesmas “(...) diretivas dos aliados ocidentais, ou seja, uma redução drástica do contingente das Forças Armadas, abrindo espaço para Forças modernamente equipadas, com unidades menores, profissionalizadas e especializadas”. Contudo, a autora aponta que no caso brasileiro é na Amazônia que os militares efetuam seu papel convencional, é claro que conjugado às novas funções que vêm assumindo.

A noção de segurança passa a ser tratada num âmbito positivo e não conflitual como anteriormente era feito. Pode-se inferir, desse modo, que as metamorfoses ocorridas com as fronteiras acontecem paralelas às reinterpretações dos conceitos de soberania e segurança dentro das relações entre os países.

Mélo (1997) relaciona também a erosão das fronteiras nacionais ao debate em torno da perda gradativa de poder por parte dos Estados nacionais em questões políticas e econômicas internacionais e dentro do contexto de globalização. Por sua vez, isso quer dizer que os novos contextos em escala nacional e internacional interferem de forma direta nos conteúdos incorporados pela fronteira. O Estado nacional que se constituiu quase que no único poder, por longo período histórico, tem agora a seu lado outros poderes que disputam diversas questões e que tem muitas vezes interesses que se sobressaem às propostas públicas e as necessidades sociais.

Os projetos da escala nacional, por sua vez, nem sempre vão ao encontro dos interesses da escala local. Steiman & Machado (2003) apontam para as iniciativas locais como um instrumento essencial para intensificar as inter-relações das comunidades fronteiriças no caminho de uma efetiva integração. Porém, mesmo nos exemplos mais avançados (que estão na União Européia) ainda não existe legislação específica nem projetos de estímulo realmente orientados para estas. As ações quando empreendidas, tem partido dos governos nacionais que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, sem considerar muitas vezes a interação com a escala local.

É importante destacar que, na realidade fronteiriça brasileira, têm-se expressivas diferenças no que diz respeito à participação de outras escalas que não a nacional nas questões políticas relativas a essa região. Na região amazônica estão sendo realizadas as primeiras ações nesse sentido, enquanto que na porção

meridional das fronteiras brasileiras existe uma interação maior com diversos níveis escalares como se procura mostrar nos capítulos que se seguem.

Carricart (1996) tem uma posição cautelosa em relação a algumas expectativas que compreendem que haveria uma passagem da concepção de fronteira para uma noção de espaços contínuos. Segundo o autor, o exemplo europeu juntamente com a pressão da economia globalizada, que volatiliza as economias nacionais, podem induzir à idéia de que as práticas integracionistas são tarefas fáceis. Contudo, é importante destacar, que a aproximação das fronteiras é um processo que demanda tempo e um conjunto complexo de variáveis combinadas para que seja efetivada. Isto até mesmo por que a própria construção da idéia de fronteira como separação persistiu por um longo período histórico.

Esse processo de modificação do sentido da fronteira promove alterações em toda a organização territorial. O território por completo sofre os efeitos em virtude de obras de infra-estrutura serem construídas e atividades produtivas serem realocadas. Assim, a fim de atender um novo modelo de acumulação, há uma tendência de modificação da conformação dos territórios em seu uso, ocupação e apropriação, variando em termos temporais a sua concretização (RÜCKERT, 2004).

### **3.2. As fronteiras dentro do Mercosul e as experiências na União européia**

O *Atlas del Mercosur*, que dá um tratamento especial à questão das fronteiras, propõe uma regionalização do território do Mercosul em espaços centrais, espaços de articulação e espaços periféricos. Os *espaços centrais* (no caso, Rio Grande do Sul, Província de Santa Fé e Metrópole de Buenos Aires) são áreas que ocupam posição privilegiada dentro desse mercado econômico. Os *espaços de articulação* são aqueles que têm função de unir países, nesse caso, situam-se, além de outros exemplos, as áreas onde estão as pontes internacionais ligando Brasil e Argentina, assim como também a área onde se localizam as cidades gêmeas candidatas à construção de novas ligações viárias. Por outro lado, aparecem também os espaços periféricos que correspondem ao sul da Patagônia argentina, assim como o Paraguai oriental. Tal conformação regional está diretamente ligada

às funções desempenhadas pela fronteira, que como foi apontado, tem um caráter heterogêneo dentro do próprio espaço do bloco econômico.

Os mapas contidos no referido Atlas têm origem na pesquisa desenvolvida por Schweitzer<sup>19</sup> em sua tese de doutorado. Este trabalho é um dos mais completos em se tratando das fronteiras na América do Sul e destaca-se pelo fato de realizar uma análise das fronteiras internas do Mercosul, procurando, em seus estudos de caso, explorar a organização territorial de micro-regiões transfronteiriças. São realizados dois estudos de caso: (a) Microrregião da Tríplice Fronteira e (b) Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu.

Matias (2003) e Jessop (2004) apontam que as mudanças incorporadas nas funcionalidades fronteiriças produzem novos cenários como, por exemplo, a constituição de regiões transfronteiriças. Na Europa tal temática já possui largo trato, porém na América do Sul ainda são escassos os estudos que se dedicam a compreender esse novo fenômeno espacial.

A definição de regiões transfronteiriças é dada por Matias (2003) a partir da diferenciação de formas de regionalização: a forma tradicional de regionalização é *vertical*, isto é, há transferência de poderes do Estado Central para as autoridades regionais, numa palavra, descentralização; enquanto isso no caso destas regiões transfronteiriças, a regionalização é *horizontal*, “desconsiderando as fronteiras nacionais” e pressupõe contatos externos e alguma forma de cooperação entre autoridades públicas e instituições ao nível regional.

Pode-se verificar, em termos de América do Sul, condições que se aproximam de constituir o que é considerada uma região transfronteiriça conforme definido anteriormente. Por exemplo, a porção meridional do subcontinente é que apresenta um processo mais acentuado de mutação na função de suas fronteiras e, segundo os estudos da ALADI (2002 p. 29), é a “região fronteiriça correspondente ao Mercosul a que registra os maiores índices de intercâmbio comercial em toda a América do Sul”. Tal fato poderia ser apontado como indício da constituição de um recorte espacial que extrapola fronteiras nacionais.

---

<sup>19</sup> Alejandro Fabián Schweitzer, geógrafo, professor da Universidade de Patagônia Austral (UNPA) em Río Gallegos (Argentina), realizou seu doutorado na Universidade, em Paris, é um dos pesquisadores que desenvolveu estudo mais completo sobre regiões de fronteira na América do Sul.

Segundo Coelho (1992, p. 20) a América do Sul é uma área propícia para as relações de cooperação em virtude de questões históricas e espaciais. O processo de construção das fronteiras nacionais, na maioria dos casos, ocorreu de forma pacífica. As exceções, segundo o autor, estão ligadas “à gestação das nacionalidades na região, com base na própria ocupação do solo e de conquista sócio-econômica dos territórios”. Entre os elementos que conduzem à compreensão de que a América do Sul estava já há décadas a frente das novas conceituações de fronteira, estão as articulações e incitativas de cooperação, que não a entendem como uma linha de separação e sim como um campo propício às relações com os outros países.

As regiões transfronteiriças, na opinião de Matias (2003, p. 2), podem ser definidas como “formações regionais que se estendem por uma ou mais fronteiras nacionais”, isto é, “uma forma de regionalização que neutraliza o efeito das fronteiras nacionais e faz desaparecer os limites dos Estados nacionais”. Este autor trata de exemplos de regiões transfronteiriças no contexto europeu<sup>20</sup>, as quais tem uma expressiva diversidade entre elas em termos de dimensão, características e níveis de colaboração. As semelhanças centram-se no fato de englobarem áreas de territórios nacionais distintos.

Segundo Jessop (2004), a construção das regiões transfronteiriças está relacionada, de certa forma, com os processos gerais de construção de novas escalas em termos econômico, político e social. Isto contribui para a relativização da escala associada à economia nacional, Estado nacional e sociedade nacional que havia caracterizado o apogeu do período pós Segunda Guerra Mundial. Uma região transfronteiriça caracteriza-se por desconsiderar “as fronteiras nacionais e pressupõe contatos externos e alguma forma de cooperação entre autoridades públicas e instituições ao nível regional” (MATIAS, 2003, p. 2). Características essas que processualmente vêm sendo incorporadas na região oeste/noroeste do Rio Grande do Sul e nas províncias argentinas de Corrientes e Misiones.

As regiões fronteiriças no mundo assumem os mais diferentes estágios de integração, que vão desde conflitos que se estendem por séculos, até áreas de

---

<sup>20</sup> Para maiores detalhes a respeito das regiões transfronteiriças europeias pode-se consultar o site <http://ec.europa.eu/eures/>.

integração fronteiriça institucionalizada e concretizada. Enquanto que a região foco neste estudo não apresenta uma institucionalização e delimitação da região transfronteiriça, encontram-se, porém, redes sociais e de infra-estrutura que aproximam os dois lados do limite internacional estabelecido pelo rio Uruguai.

Cammarata (2001) destaca, por sua vez, que ao invés de precisar os limites dentro do processo de integração, o que interessa é destacar aspectos como o conhecimento mútuo, acordos de cooperação, intercâmbios culturais, projetos de serviços e infra-estrutura e iniciativas locais para construir pontes e unir cidades gêmeas.

Outro exemplo refere-se às interações entre as cidades gêmeas que já possuem ou então podem criar vínculos fortes, na escala local, no que tange às práticas culturais, econômicas e políticas. Em alguns casos existe mesmo uma relação de interdependência entre as cidades, pelos fluxos de bens, pessoas, capitais e informação que cruzam o limite internacional diariamente.

As cidades de fronteira passam a ser observadas sob outro ponto de vista, ou seja, como pontos articuladores em relação ao território do país vizinho. Matias (2003, p. 02) traz, nesse sentido, os exemplos de (a) Nice e Estrasburgo que “apesar de serem cidades periféricas no contexto do Estado francês, [...] ocupam, ao mesmo tempo, uma invejável posição central no seio da Europa; e de (b) Malmö que é “uma cidade periférica relativamente a Estocolmo e ao resto da Suécia, mas a partir de Bruxelas é a cidade mais central na Suécia”.

Com a nova configuração regional, derivada da criação do bloco econômico, o estado do Rio Grande do Sul passa a assumir um novo papel dentro do cenário nacional e sul-americano. O estado com a situação mais meridional do Brasil, marcado historicamente por dificuldades derivadas das grandes distâncias em relação ao núcleo geoeconômico do país, adquire funções estratégicas em virtude de sua localização central no Mercosul, unindo o Brasil aos demais países componentes do bloco. Dessa forma, o Rio Grande do Sul passa a ser um território que une Brasil aos países vizinhos.

Esse novo papel do Rio Grande do Sul é apontado por Rückert (2004, p. 18), na medida em que compreende que o estado pode ser “conceituado como *território de região fronteiriça* que se transforma em *território-elo* de articulação internacional”.

Esta importância assumida pelo território do Rio Grande do Sul e por suas cidades de fronteira é fato que se aplica igualmente às províncias argentinas de Corrientes e Misiones.

O continente europeu destaca-se no cenário mundial como sendo o espaço no qual há um processo mais avançado no que se refere às funções das fronteiras. Regiões que antes eram marcadas por conflitos bélicos convertem-se em áreas que procuram a aproximação e o desenvolvimento conjunto. Fator decisivo para isso é a organização da União Européia que impulsionou a aproximação entre os países e a ressignificação das fronteiras, inclusive colocando essas regiões em papel destacado dentro do território.

Um exemplo disso é trazido por Matias (2003), que trata da emergência de uma região transfronteiriça do Øresund, entre Dinamarca e Suécia, a partir da construção de uma ligação rodo-ferroviária entre esses dois países. Essa obra, inaugurada em 2000, constitui-se em uma ligação rodo-ferroviária com cerca de dezesseis quilômetros ligando Copenhaga, na Dinamarca, a Malmö, cidade da Suécia. Essa infra-estrutura atua na melhoria significativa da acessibilidade desses territórios.<sup>21</sup>

O custo da obra foi de 2,5 bilhões de Euros, tendo sido custeada através de empréstimos internacionais dos quais os Estados Dinamarquês e Sueco atuaram como fiadores. O pagamento destes empréstimos será financiado através do pagamento de pedágios para trafegar na ponte, estando previsto o pagamento para um prazo de trinta anos. Apesar dos grandes investimentos realizados para a execução da obra e também da relativa organização existente na região, segundo Matias (2003), a integração da região não tem ocorrido de um modo espontâneo e as previsões de tráfego na ligação do Øresund têm ficado muito abaixo das expectativas. Essa ligação física poderá ou não ser a “pedra de toque para o desenvolvimento de sinergias e cooperação entre os dois lados do estreito aniquilando, neutralizando ou não as barreiras nacionais deste território” (MATIAS, 2003).

---

<sup>21</sup> A fronteira entre a Dinamarca e a Suécia não foi sempre desenhada através do estreito do Øresund. Antes de 1657 a atual região do Øresund era inteiramente pertencente à Dinamarca. Suecos e dinamarqueses, que hoje se vêm como países irmãos e bons vizinhos, encontraram-se durante diversos séculos em guerras constantes e intrigas.

No caso europeu, o grande diferencial em relação às outras regiões do mundo é o tratamento institucional dado a essas regiões. O programa Interreg da União Européia financia estudos e projetos de desenvolvimento para essas regiões estratégicas nos cenários de integração econômica. O apoio dado às regiões transfronteiriças é um sinal da importância assumida por estas na integração regional. Há, inclusive, uma Associação para as Regiões Transfronteiriças da Europa que foi fundada em 1971, por iniciativa das regiões transfronteiriças na área do Reno, em 1995. Esta associação representa os interesses das regiões transnacionais junto das instituições nacionais e internacionais e tem tido um importante grau de influência dentro do Conselho Europeu e da União Européia (MATIAS, 2003, p 204).

### **3.3. Os acordos realizados entre Brasil e Argentina e repercussões nas funcionalidades das fronteiras**

Os papéis desempenhados pela fronteira entre Brasil-Argentina têm como um de seus principais determinantes as políticas externas que os Estados-nacionais assumem um em relação ao outro nos distintos momentos históricos. Essas posições refletem na quantidade e nos tipo de acordos que são assinados entre os mesmos. Esses acordos são responsáveis pelo sistema normativo que rege as relações (pelo menos as formais) que se estabelecem entres os territórios dos países. Apesar de uma tendência de porosidade da fronteira ao capital, é importante destacar a existência de uma seletividade, que é determinada por tratados e acordos internacionais.

O grupo Retis (2005) aponta que há uma íntima relação entre o nível de inteiração fronteira entre os países e o número de acordos bilaterais assinados entre os mesmos. O *tipo* predominante de interação fronteira pode influenciar o conteúdo e a quantidade desses acordos.

As normas constituem-se nos aspectos centrais a serem modificados para que as fronteiras sejam flexibilizadas. As transformações que dão origem a nova organização territorial giram em torno do uso do território, através de outra lógica –

da fluidez e da circulação – que traz como consequência a necessidade de normas funcionais a essa nova lógica. Dado que sua função é organizar e regular o uso do território, é fundamental para compreender as “mudanças” nas funções fronteiriças o papel das normas que regem a fronteira e que regulam o processo de integração.

As diferentes realidades que geralmente caracterizam as áreas de fronteira, em relação ao restante do território nacional, particularizam e condicionam um espaço físico onde deverão resolver-se operativamente os mecanismos funcionais que se derivam das políticas binacionais de integração, tais como: aplicação e controle das regulações de transporte de carga, fretes e seguros, normas de sanidade, tráficos fronteiriços, trâmites aduaneiros; assim como migrações e segurança, entre outros (SEJAS, 2003).

Com o retorno dos governos constitucionais na década de 1980, as fronteiras perderam suas funções defensivas e restritivas. Os avanços da integração regional culminam em um primeiro momento com a assinatura do Tratado de Assunção e depois com a entrada em vigor com a União Aduaneira, acompanhada pela adoção de políticas de abertura comercial, crescimento das exportações e realização de projetos de infra-estrutura (SCHWEITZER, 2000). Outro autor que destaca mudanças na mesma ordem é Grimson (2003), que, por sua vez, enfoca o fato de que ocorre uma passagem de um modelo *belicista* (década de 1980) para um modelo *economicista* que passa a ser desenhado a partir dos anos de 1990. Segundo o mesmo, as características desse novo momento são ligadas, sobretudo ao comércio internacional das grandes empresas transnacionais (GRIMSON, 2003).

Até o final da década de 1970, predominava as visões de conflito entre os dois países. Os protocolos assinados em 1985 são os responsáveis pelo fim das tradicionais divergências entre Argentina e Brasil. Colaboraram também para a mudança no tratamento das relações entre os dois países a ascensão ao poder os presidentes Sarney no Brasil e Alfonsín na Argentina (MIYAMOTO, 1990).

Mello (2006), tratando da história recente das relações entre Argentina e Brasil, identifica três etapas distintas referentes ao período anterior à assinatura do Tratado de Asunción. O autor denomina essas fases de: *competição, distinção e integração*. Assim, os anos de 1973, 1979 e 1986 assinalaram cronologicamente os

eventos político-diplomáticos que são marcos dentro de cada um dessas fases. São estes o Tratado de Itaipu, Acordo Tripartite e a Ata de Integração.

Da mesma forma que na União Européia foi por iniciativa das potências que se caracterizavam pelas maiores rivalidades, que foi dado início às aproximações com cunho integracionista, na América do Sul, Brasil e Argentina. à semelhança de França e Alemanha, deram o primeiro passo na construção de um bloco econômico regional através de acordos bilaterais.

A década de 1980 é marcada pelo estreitamento de relações entre Brasil e Argentina. O Programa de Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina, assinado em 1985, evolui para o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os dois países em 1988, que estabelece prazo de 10 anos para a conformação do espaço econômico comum. Esses acordos e tratados realizados entre os dois países contribuíram para redefinir o caráter da fronteira, que tinha um cunho de “separação” para então caminhar no sentido de ser “elo”.

Seitenfus (1989) faz uma análise da realidade conformada nas relações entre Brasil e Argentina até 1989. Segundo o autor, a assinatura desses acordos torna-se possível em razão da evolução política interna que os dois países tiveram a partir de 1985. Com efeito, uma das principais características desses acordos é que respondem a uma vontade política dos dois governos. O regime civil instalado em recente data nos dois países, após um longo período de militarismo, ressentiu-se da necessidade de fortalecer-se no âmbito internacional. Ao mesmo tempo, a tentativa de superação de rivalidades históricas entre os dois países faz com que a iniciativa tenha um significado especial, uma vez que se trata de uma ação do poder civil e democrático, contrariando a visão militarista predominante até então (SEITENFUS, 1989, p. 116).

Um adensamento das relações entre os países da região vem acontecendo nas mais diferentes áreas – política, economia, comércio, segurança e defesa, saúde, educação, desenvolvimento social, cultura, meio ambiente, energia, transportes, ciência e tecnologia.

As relações Brasil e Argentina têm historicamente características marcadas por conflitos e antagonismos. Segundo Camargo (1987) a visão que ambos os

países cultivaram um do outro – de vocação de hegemonia e expansionismo - repercutiu decisivamente no caráter das políticas externas com seus vizinhos.

Após esse período ampliou-se profundamente o diálogo entre os dois países, tanto nas esferas de Estado, como também em termos comerciais e mesmo entre as organizações de cada país. Exerceu profunda influência nesse sentido a instauração da democracia em ambos os países após um longo período de forte repressão militar, sobretudo na Argentina.

Os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, da Argentina e do Brasil, respectivamente, assinaram em 1988 o Tratado de Integração, Cooperação Econômica e Desenvolvimento. O Tratado, que consagra a criação de um mercado comum entre a Argentina e o Brasil, estabelece o prazo de 10 anos para a remoção de entraves tarifários ao comércio bilateral de bens e serviços, deverá ser ratificado pelos respectivos congressos.

O Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE) conta com 12 Protocolos sobre relações bilaterais em setores específicos, sendo eles: Bens de Capital; Trigo; Complementação do Abastecimento Alimentar; Expansão do Comércio, Empresas Binacionais; Assuntos Financeiros; Fundo de Investimentos; Energia; Biotecnologia; Estudos Econômicos; Informação e Assistência em Acidentes Nucleares e Cooperação Aeronáutica. O programa tinha por objetivo propiciar a modernização tecnológica gerando uma maior eficiência na aplicação de recursos nas duas economias. Para alcançar esses objetivos foram assinados 24 Protocolos entre Brasil e Argentina, e, através da decisão Tripartite Número 01, o Uruguai passa a participar efetivamente do processo de integração.

Em 1988 novos instrumentos jurídicos são incorporados ao Programa de Integração e Cooperação Econômica, entre Argentina e Brasil com a assinatura de protocolos relativos à indústria automobilística e de alimentação. Na reunião presidencial realizada em Brasília, também é aprovado, além da ampliação da lista de bens de capital, a adoção de mecanismos de recomposição do equilíbrio comercial, projetos de pesquisa binacional e de títulos literários para co-edição.

No dia 29 de novembro de 1988, como resultado da ação conjunta dos estados do Sul do Brasil e das províncias do nordeste da Argentina, é assinado pelos chanceleres brasileiro e argentino o *Protocolo Regional Fronteiriço*. Esse protocolo

foi o 23º do Programa de Integração e Cooperação Econômica, entre Argentina e Brasil. Pelo protocolo, é criado um grupo de trabalho permanente para identificar ações a serem desenvolvidas bilateralmente.

Brasil e Argentina, Uruguai e Paraguai assinam, em 26/03/91<sup>22</sup>, o Tratado de Assunção que prevê a formação do Mercosul - Mercado Comum do Sul, a partir de janeiro de 1995. Este especifica prazos para a formação deste Mercado Comum, para a livre circulação de bens e serviços entre os países; estabelece uma política comercial comum em relação aos terceiros países além de resguardar, em listas de exceções os produtos que não tiveram imediatamente suas tarifas reduzidas, a pedido dos próprios participantes.

Após a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, não houve, ainda, uma definição de instrumentos de ordenamento territorial, mesmo para as áreas de fronteira. Entretanto, observamos que ocorrem avanços nesse campo, nas relações entre alguns países do Mercosul, principalmente, entre o Brasil e a Argentina. São acordos de cooperação e facilitação fronteiriça e ainda outros mecanismos setoriais de transporte, liberalização comercial e coordenação de políticas econômicas, que provocaram numerosos efeitos sobre as fronteiras. Encontra-se também acordos envolvendo a exploração compartilhada de recursos naturais e o desenvolvimento regional fronteiriço (KOCH, 1999, p. 04).

A assinatura desses acordos e a definição de novas tarifas comerciais refletiu-se no aumento do volume comercializado entre Argentina e Brasil. No Gráfico 1 pode ser visualizado o comportamento das transações comerciais que foram realizadas entre o final da década de 1980 até o ano de 2006.

Entre 1991 e 1998 verifica-se um crescente aumento do valor comercializado entre os dois países. Após vários anos de crise econômica somados aos anos em que a crise ainda exercia reflexos negativos, tem-se a partir de 2004 um retorno do crescimento do comércio internacional. Os anos de 2005 e 2006 conseguiram a superação dos índices históricos.

---

<sup>22</sup> Posteriormente, 25 de junho de 1996, ingressam a Bolívia, o Chile e o Peru como membros associados (sem direito a voto) e, com o objetivo único de integrar-se a esses es no que tange uma zona de livre comércio. Em seguida, precisamente em julho de 2006, ingressa a Venezuela como membro pleno e outros como associados, alegando interesses meramente comerciais,

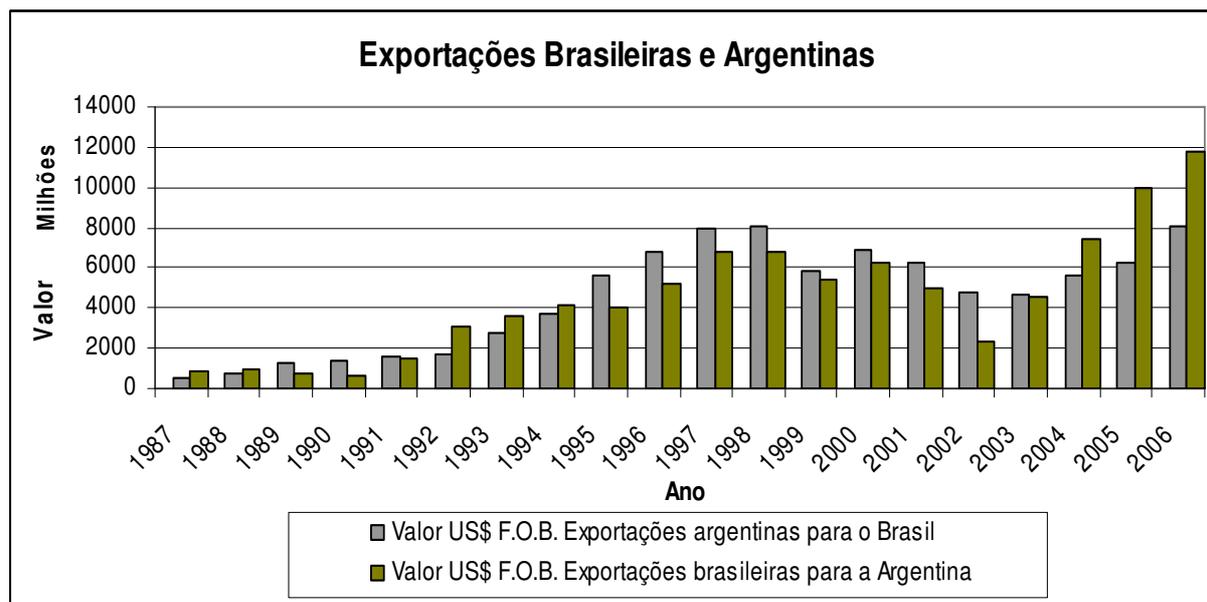


Gráfico 1 – Volume de Comércio entre Brasil e Argentina entre 1987 e 2006  
 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2007.  
 Org.: Dietz, C. I.

O Protocolo de Ouro Preto é responsável pela definição da estrutura institucional do Mercosul. O Mercosul só passa a existir juridicamente com o Protocolo de Ouro Preto (dezembro de 1994). Esta convenção jurídica pode ser considerada o primeiro instrumento legal impulsionador da paradiplomacia, pois cria o modelo institucional do Mercosul. Cria-se uma estrutura intergovernamental para dar o suporte institucional responsável pela consecução das finalidades do Mercosul.

Assim, os novos cenários que marcam as relações entre Argentina e Brasil são caracterizados por novas posturas, ou seja, ao invés de uma posição conflitiva entre os dois Estados há uma opção pela cooperação, o que repercute na ampliação da fronteira viva meridional (RÜCKERT, 2001). Recentemente foi criado o parlamento do Mercosul que também vem para ampliar a força do mercado econômico regional e estreitar os laços fronteiriços entre os países que o constituem.

O grupo Retis (2005) destaca a expressiva densidade das relações entre Brasil e Argentina no seu estudo sobre a Faixa de Fronteira brasileira. O ponto forte das relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina é o comércio, mas a integração

física local também deve servir de modelo para outras regiões de fronteira. A forte integração entre os países estimula a facilitação de atividades empresariais, fundamentais para o desenvolvimento integrado da região de fronteira. Assim, é feita a recomendação de que muitos dos acordos realizados entre os dois países poderiam ser estendidos para o restante da faixa de fronteira brasileira, além de que a partir da análise dos acordos já existentes é importante pensar em que direções as modalidades de acordos poderiam ser ampliadas.

O Mercosul surge com a finalidade estampada no primeiro artigo do Tratado de Asunción de estabelecer a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; estabelecimento de tarifa externa comum; a adoção de política comercial comum em relação a terceiros Estados; a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais visando assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados membros; o compromisso de harmonizar as legislações nas áreas pertinentes, com o intuito de fortalecer o processo de integração.

Trata-se de um processo de integração que envolve o comércio exterior, agricultura, indústria, moeda, troca de capitais, serviços, transporte e comunicações. Por isso, Almeida (1999) acredita que este bloco caminha em direção de um modelo comunitário, porém nas condições iniciais, não vislumbresse tanto. Inicialmente a proposta era criar um Mercado Comum do Sul a ser construído em longo prazo, através de uma realização progressiva, e por isso percorreria paulatinamente as etapas do processo de integração convencional (zona de livre comércio, união aduaneira, união comercial, mercado comum, união econômica e monetária, união militar e união política) podendo alcançar o expoente máximo almejado, qual seja, o de mercado comum entre inicialmente Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e posteriormente a Venezuela.

Inicialmente é a escala nacional que detém o arcabouço técnico/administrativo encarregado de estruturar e executar todas as questões relacionadas à política do Mercosul. Esta estrutura, porém, apresenta alguns problemas e entre as principais críticas é o modelo distanciado de atores de outras escalas de gestão e poder.

Atualmente, aguarda cumprimento de procedimentos legais para a entrada em vigor, uma lei<sup>23</sup> derivada do acordo firmado entre os dois países, que pretende atender a demandas específicas de localidades fronteiriças vinculadas. Este projeto pretende atender as comunidades fronteiriças que tem aspectos de seu cotidiano diretamente influenciado pela questão da fronteira e que necessitam de um olhar diferenciado por parte do Estado.

Além do Mercosul, destaca-se na escala supranacional a IIRSA – Integração da Infra-Estrutura Regional Sul Americana – que é uma iniciativa conjunta que envolve os 12 países da América do Sul e teve sua origem na Cúpula dos presidentes que foi realizada em Brasília no ano 2000, ou seja, numa ação intergovernamental. Nessa reunião, a integração física foi identificada como fundamental na construção dos grandes eixos de desenvolvimento regional nos setores de transportes, energia e telecomunicações. As agências financiadoras que fazem parte da IIRSA são o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

A IIRSA divide a América do Sul em 10 grandes eixos, dois quais interessam nesse estudo, particularmente dois: Eixo de Capricórnio e Eixo Mercosul-Chile. Está previsto nos projetos do eixo Mercosul-Chile, a construção de novas pontes sobre o Rio Uruguai entre Brasil e Argentina. Está estimado para tal empreendimento o valor de US\$ 7.000.000,00.

### **3.4. Ações multiescalares que interferem na funcionalidade fronteiriça**

As “mudanças” nos usos políticos e econômicos das fronteiras acontecem concomitantemente em várias escalas e dizem respeito a temáticas diversas. No quadro 3 procurou-se elencar algumas das principais ações recentes realizadas pelos diversos atores de cada país e que têm incidência sobre a fronteira.

---

<sup>23</sup> Este acordo não diz respeito a todas às cidades gêmeas, diz respeito à: Foz do Iguaçu - Puerto Iguazú; Capanema - Andresito; Barracão/Dionísio Cerqueira - Bernardo de Irigoyen; Porto Mauá - Alba Posse; Porto Xavier - San Javier; São Borja - Santo Tomé; Itaqui - Alvear; Uruguiana - Paso de los Libres; Barra do Quaraí - Monte Caseros.

Quadro 3 – Principais aspectos que indicam uma “mudança” da funcionalidade fronteiriça nos dois países

<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Propostas de alteração da legislação de tratamento das áreas de fronteira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mudança de legislação de tratamento das áreas de fronteira</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboração e parcial execução do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira/ Elaboração e parcial execução do Programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Execução de Projeto de desenvolvimento para região de fronteira. Exemplo: Construção da Ruta 02 (“La Ruta Costera”) em Misiones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização de atores locais e locais/regionais em prol da construção de novas ligações viárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização de atores locais e locais/regionais em prol da construção de novas ligações viárias</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhoramento e/ou projeto de melhoramento das estruturas aduaneiras dos pontos de fronteira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melhoramento e/ou projeto de melhoramento das estruturas aduaneiras dos pontos de fronteira</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projeto de alfandegamento de ponto de fronteira (Porto Mauá-RS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alfandegamento de ponto de fronteira (Alba Posse – Mnes)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habilitação do ponto de fronteira de Itaqui para a exportação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Habilitação do ponto de fronteira de Alvear para importação</li> </ul>

Org.: Dietz, C. I.

As “transformações” nas fronteiras precisam ser compreendidas paralelamente a uma reestruturação das normas de cada um dos países tanto na sua política de relações exteriores, como também no tratamento específico para suas fronteiras. Esse é caso tanto de Brasil como de Argentina, que vêm procurando nos últimos anos adequar sua legislação aos novos contextos geopolíticos e geoeconômicos. É recente na história desses países a preocupação com o desenvolvimento das áreas de fronteira numa perspectiva de integração.

Para os argentinos, o conceito de fronteira como espaço de integração surge a partir de 1983 com a assunção de governos democráticos, privilegiando a integração latino-americana não somente como um objetivo desejável, mas necessário. Passa-se assim da concepção de fronteira rígida e isolante a uma

situação de aproximação, união e abertura. Isto é dizer, há uma reconceitualização de espaço sobre o qual deveriam orientar-se as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos. É dentro dessa mudança estrutural que começa a perfilar-se a integração e a cooperação fronteiriça através de projetos bi e trinacionais relacionados, principalmente, com a infra-estrutura de comunicação e a geração de energia hidrelétrica (SEJAS, 1999).

Surge assim para os argentinos uma diferenciação entre as expressões “área” e “região fronteiriça”: a primeira continua definida desde um ponto de vista geográfico, condicionado por sua localização como áreas limitadas entre países vizinhos, a expressão “região” aparece conceitualmente associada ao econômico e social, donde há prevalência do conceito de espaço econômico sobre o espaço geográfico (SEJAS, 1999).

Em relação à importância da assinatura de acordos para a mudança no tratamento dessas regiões é fundamental levar em conta o Protocolo Regional Fronteiriço, assinado em 1988. Acerca deste documento, Rückert & Albuquerque (2005, p. 17) apontam que:

(...) é responsável por estimular as primeiras articulações de comutação nas fronteiras sul-americanas, principalmente pela integração rodoviária, como a Rodovia do Mercosul e o Centro Unificado de Fronteira da Ponte Internacional São Borja (RS) - Santo Tomé (Argentina); e também pela integração energética através dos gasodutos Bolívia-Brasil e Argentina-Brasil, da Unidade Termelétrica de Uruguaiana (RS) que opera com gás argentino, e das Estações Conversoras de energia elétrica de Uruguaiana em Garabi (no município de Garruchos) e Santana do Livramento –Rivera.

Também, a própria Constituição brasileira de 1988, apesar de não alterar a Lei da Faixa de Fronteira, pode ser considerada em avanço ao tratamento dessa porção estratégica do território nacional, via elementos não diretos. Esta substitui o Conselho de Segurança Nacional pelo Conselho de Defesa Nacional e também altera, por exemplo, “o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 6 de 1995 revoga o artigo 171º da Constituição Federal que definia o conceito de empresa brasileira de capital nacional” (RÜCKERT & ALBUQUERQUE, 2005, p. 17).

Além da assinatura de acordos, também há uma preocupação interna do poder político na escala nacional. No caso brasileiro, essa preocupação com as fronteiras refletiu-se no financiamento de um aprofundado estudo sobre a faixa de fronteira brasileira. Este estudo, encomendado pelo Ministério da Integração Nacional, mostrou que tal área se constitui numa das regiões com condições mais precárias e menos integrada ao território nacional. Em reflexo disso, foi montada a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, que prevê justamente a potencialização desta região como espaço de oportunidades e de união com os países vizinhos, tendo como estratégias de ação para enfrentar os problemas ali existentes: (a) Desenvolvimento Integrado das Cidades gêmeas; (b) Articulação das Prioridades do PDFF com o Desenvolvimento das Mesorregiões Prioritárias; (c) Melhoria das Condições Econômicas, Sociais e de Cidadania das Sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira (RETIS, 2005).

Diante de tal apontamento pode-se observar que há uma preocupação mais abrangente com a região fronteiriça, que almeja qualificá-la a fim de que se torne mais propícia a sua função de integradora com os demais países da América do Sul, nem mesmo restringindo-se aos países do cone sul<sup>24</sup>. A integração significa agregar forças e, assim, uma maior capacidade de negociação de questões políticas e econômicas no cenário comercial internacional.

Deve-se destacar que, a faixa de fronteira, para atender à função de região integradora, precisa de infra-estrutura qualificada e também de capital social. Os baixos índices de desenvolvimento humano e a pouca infra-estrutura presente nesta região podem ser apontadas como responsáveis, pelo menos em parte, do não aproveitamento do potencial que o Brasil tem de integração com os países vizinhos.

No interior da Faixa de Fronteira é encontrada uma grande diversidade derivada da grande extensão territorial brasileira. Em virtude dessa grande diversidade o estudo “Proposta de Reestruturação da Faixa de Fronteira” sugere a macrodivisão em arcos. Entre eles: (a) o Arco Norte, compreendendo a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre (totalmente situados na Faixa de Fronteira); (b) o Arco Central, que compreende a

---

<sup>24</sup> Em relação à preocupação de integração também com outros países da América Latina pode ser observada a aproximação de mais países ao Mercosul, seja via a condição de associado, seja via condição de membro efetivo.

Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; (c) e o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (RETIS, 2005).

O texto do Programa é enfático ao apontar a nova compreensão que a região de fronteira tem de incorporar no intuito de atender as demandas nacionais e internacionais:

(...) não pode mais ser entendida como uma agenda negativa, uma região concentradora e propícia à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e os abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional (RETIS, 2005, p. 11).

Estes diferentes problemas representam entraves no próprio desenrolar das tentativas de aproximação entre os países. Na faixa de fronteira Brasil - Argentina, objeto deste trabalho, não são identificados alguns dos problemas vivenciados nas fronteiras correspondentes ao arco central ou norte. Entretanto, há um conjunto próprio de demandas em virtude dos volumes de fluxos mais significativos e do próprio contrabando, por exemplo.

Mais recentemente, no âmbito da formulação da Política Nacional de Ordenamento Territorial, foi apontada a importância de serem inseridas também as questões de fronteira nessa discussão. Rückert & Albuquerque (2005, p. 15) apontam a necessidade da mudança de perspectiva de abordagem do Estado nacional em relação à fronteira continental. Segundo os autores:

(...) as regiões fronteiriças – e as faixas de fronteira propriamente ditas – devem assumir essa característica de zonas de contato e cooperação mais imediata dos processos de integração regional e de reestruturação econômica no âmbito de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

No Brasil, vem acontecendo uma reavaliação do marco regulatório da Faixa de Fronteira, apesar de ainda permanecer a concepção da mesma como área de segurança e controle. Essa reavaliação aparece vinculada a projetos de lei e a

novos acordos nas áreas de integração fronteiriça, à cidadania e ao desenvolvimento econômico (RETIS, 2005, p. 174).

Estão em tramitação no Congresso Nacional projetos de lei para alteração da regulamentação da largura da Faixa de Fronteira. A proposta é de que haja diferentes dimensões para essa faixa, de acordo com o conjunto de características de cada segmento. Assim, o Arco Sul teria seria reduzido para 50 quilômetros, o Arco central para 100 quilômetros, enquanto que o Arco Norte manteria os 150 quilômetros de largura.

Entretanto, por detrás dessa proposta estão alguns interesses mais específicos vinculados a questões fundiárias na faixa de fronteira. No caso do Rio Grande do Sul, existem grandes projetos de silvicultura previstos para serem executados na metade sul do estado, principalmente na fronteira com Uruguai e Argentina. Contudo, com a legislação vigente a empresa fica impossibilitada de adquirir terras na área de “segurança nacional”. Nesse sentido, tem-se que interesses econômicos vinculados à produção de celulose motivam atores políticos - deputados e senadores gaúchos - a levar a referida pauta para outras escalas de gestão e poder.

Destaca-se que existem forças que são extremamente contrárias a essa redução da Faixa de Fronteira. Entre essas se destaca o exército nacional cujo entendimento é de que é necessário que continue havendo um tratamento diferenciado para esta área.

No capítulo a seguir é tratado de maneira específica do papel assumido pelos diferentes atores envolvidos no cenário transfronteiriço, o surgimento de novas escalas de poder e gestão e a importância disso na construção da fronteira-articulação.

## **CAPÍTULO 4**

### **A EMERGÊNCIA DE NOVOS ATORES NOS CENÁRIOS (TRANS)FRONTEIRIÇOS E SEU PAPEL NA COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO**

O presente capítulo trata, em um primeiro momento, de uma breve discussão dos conceitos de poder e atores, instrumentos fundamentais para a compreensão territorial dos cenários fronteiriços que se desenham atualmente e conformam as novas funções para as regiões de fronteira. Na segunda parte, são identificados os atores principais dentro da problemática foco deste estudo, ou seja, aqueles cuja atuação imprime algum tipo de repercussão no cenário fronteiriço.

#### **4.1. Território, poder e atores**

Para o entendimento dos cenários contemporâneos que se desenham nas regiões de fronteira torna-se imprescindível realizar um breve resgate de questões como poder e atores. Independente do recorte a ser pesquisado, em se tratando de uma abordagem territorial, é fundamental a identificação dos atores envolvidos, dos jogos de interesses existentes entre os mesmos e o papel desempenhado por atores de escalas variadas.

A ação social no espaço é responsável pela produção do território. Segundo Raffestin (1993, p.150):

(...) toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma 'produção territorial' que faz intervir tessitura, nó e rede. É interessante destacar a esse respeito que nenhuma sociedade, por mais elementar que seja escapa a necessidade de organizar o campo operatório da sua ação.

Ainda segundo esse autor destaca-se que:

(...) as tessituras se superpõem, se cortam e se recortam sem cessar. (...) Todo projeto de um ator sintagmático se realiza em várias malhas ao mesmo tempo, mesmo quando ele nem suspeita disso. É até, com frequência, uma fonte de restrições e contradições que desviam a sua ação. (RAFFESTIN, 1993, p.154).

A discussão a respeito da articulação fronteiriça passa fundamentalmente pela compreensão dos atores, nos âmbitos do Estado, mercado e sociedade civil, envolvidos nessas questões e os interesses que os motivam nas suas diferentes ações. Essa premissa funda-se na *multidimensionalidade* do poder (BECKER, 1983) que é o reconhecimento da atuação de *diversos* agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas espaciais.

Assim, torna-se fundamental relacionar o papel desses diferentes atores a questão do poder. Rückert (2001, p. 25) define o poder como a “capacidade dos múltiplos atores de propor, desenhar e desencadear políticas econômicas e tecnológicas e novas formas de gestão com incidência estratégica no território”. Raffestin (1993) aponta o território como produto desses diferentes atores sociais, que o produzem por meio de exercício de relações de poder.

A respeito do papel dos diferentes atores no território é fundamental resgatar Rückert (2005, p. 83) na medida em que afirma que:

Interpretar o poder relacionado ao território significa relacioná-lo à capacidade dos atores de gerir, de implantar políticas econômicas e tecnológicas, com incidência estratégica no território, por parte tanto do Estado como dos múltiplos atores do/no poder, em alianças ou conflitos na gestão de políticas por capitais privados e por segmentos da sociedade civil que representam as diferentes regiões do território.

O Estado tem um papel importante, podendo ser identificado pelo que Raffestin (1993) afirma ser o Poder (com P maiúsculo). O Estado é uma dessas forças produtoras do território, enquanto ator político. O mesmo se pode dizer com relação às empresas privadas e, em alguma proporção, à sociedade civil (RÜCKERT, 2005, p. 85).

Os demais atores que atuam simultaneamente ao Estado passam a assumir crescente relevância. O papel do mercado é exemplo emblemático disso, uma vez que o processo de internacionalização da economia e o sistema neoliberal conduzem ao seu fortalecimento. Por sua vez a sociedade civil, a partir do processo de redemocratização e descentralização, consegue espaços e assume novos papéis políticos.

Em relação às políticas nacionais para as fronteiras, em aplicação desde meados do século XX e reconvertidas nos anos 1980, a cooperação depende quase em todos os casos dos Estados nacionais. Contudo desde esse período também se desenvolveram iniciativas na escala regional (estados brasileiros e províncias argentinas) e local (municípios), contudo ainda com tímidas repercussões territoriais (SCHWEITZER, 2000).

Costa (2006, p. 02) afirma que se pode considerar como “(...) principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados. O impacto das ações destes atores ou agentes, incluídas aí as relações de dominação, determina os processos territoriais, que podem complementar-se, entrar em conflito e/ou anular-se”. Assim, não necessariamente os diferentes atores vão ter ações convergentes, já que isto é definido conforme os interesses motivadores de cada grupo em determinada conjuntura.

Para Rückert (2005, p. 81) o papel do Estado sofre metamorfoses no final da década de 1980 e início da década de 1990, e passa a não ter, necessariamente “o poder de ingerência ou de investidor principal, senão o de coordenador das macro-estratégias que busquem, por exemplo, inserir regiões desiguais em processos de desconcentração da riqueza e nos novos vetores informacionais e de reestruturação do território”.

O Estado na escala nacional foi por muitos anos considerado o único agente político relevante nas áreas de fronteira, pouca visibilidade recebendo atores não-governamentais ou de outras escalas de organização que não a nacional (STEIMAN, 2002).

Os Estados e as empresas assumem papel “diferenciado, mas convergente” em contexto de fluidez do território (ARROYO, 1997, p. 39). Segundo a autora, a

fluidez vem sendo garantida pela ação do Estado, quando este realiza a construção de infra-estruturas estratégicas que viabilizam a movimentação dos fluxos.

Por outro lado, é importante lembrar que, além do aparato técnico, as políticas e normas produzidas pelo Estado têm papel determinante na estruturação do território e, conseqüentemente, das fronteiras, como abordado no capítulo 3. As infra-estruturas por si só não alteram em profundidade a estruturação territorial.

Na opinião de Collin o Estado tem um fundamental papel nas novas questões fronteiriças. Segundo a autora “(...) o Estado é um vetor cada vez mais importante para o controle dos fluxos, tanto no plano político das relações internacionais, quanto no que se refere às tecnologias de circulação material (transporte) e virtual (informática), pois é praticamente o único a poder controlá-las financeiramente” (COLLIN, 1998, p. 48). Por essa via de interpretação, o Estado remodela seus papéis e tem importantes tarefas a serem desempenhadas como o grande gerenciador do território nacional.

O papel do Estado também é lembrado no estudo de “Facilitación del transporte em los Pasos de Frontera” da Aladi:

En el ámbito territorial, el poder estatal se ejerce a través de varias autoridades administrativas entre las cuales figuran las Regiones Administrativas o uniones de Departamentos; los Departamentos o Provincias; los Territorios indígenas; los Municipios o Distritos y las Autoridades Administrativas en zonas de frontera. Estas entidades ejercen diversas funciones, entre las cuales se encuentra la de control de las actividades de los actores económicos. En este caso, la función de control estatal se conforma de sistemas específicos con fines o metas fiscales (pago de tributos) o técnicos (cumplimiento de normas de carácter comercial, de seguridad, sanitario, de migración, etc.) (ALADI, 2003 p. 8).

Segundo Matias (2006, p. 204), o Estado é um elemento presente nas organizações em prol da aproximação entre países nos exemplos europeus, tomando um papel central:

A cooperação é desenvolvida através de redes políticas e administrativas, com as autoridades locais e regionais a agir como partes do processo. Este processo é, geralmente, suportado por uma organização central ou através de uma rede que tem um alcance geográfico maior.

Os estudos da Aladi identificam dois sistemas principais que interagem entre si, cada um com suas respectivas metas, atuando na fronteira: o sistema de comercialização internacional, buscando a satisfação de clientes em todo o mundo e os sistemas de controle estatal para cumprir com seus objetivos fiscais ou técnicos. Estas metas podem dar lugar a conflitos de interesses se ambos os sistemas não se unem e sincronizam adequadamente de forma que cada um possa obter os maiores benefícios e cumprir seus objetivos principais (ALADI, 2003, p. 8).

Os atores econômicos que compõem os cenários fronteiriços e integram parte do sistema internacional de comercialização são fundamentalmente os importadores, exportadores, despachantes de aduana, operadores de transporte e operadores de serviços correlatos. É fundamental lembrar que esses atores se entrelaçam e interagem com o sistema de controle público fronteiriço (ALADI, 2003, p. 15).

A sociedade civil, por sua vez, caracteriza-se pelo “lugar onde se desenvolvem os conflitos econômicos, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver (...)” (BOBBIO, 1986, p. 35). São sujeitos ou atores da sociedade civil, conforme o mesmo autor, as classes sociais, os grupos, os movimentos, as associações, representantes das associações, grupos de interesse, movimentos com finalidades sociais.

Os atores civis das comunidades locais e regionais, em função da redemocratização, tendem a desenvolver experiências associativas comunitárias nas quais o poder de Estado será respeitado enquanto ordenador jurídico político (RÜCKERT, 2005). A sociedade passa a ter formas de organização que possibilitam exercer também formas de poder e gestão sobre o território, sobretudo nas escalas local e local/regional.

Lacoste (2003) destaca que o papel da sociedade civil nas relações internacionais, aparece como um tema emergente, cujo interesse incrementa-se na medida em que avançam os processos de formação de blocos regionais. No Cone Sul, especialmente, os assuntos internacionais estiveram centrados tradicionalmente nos Estados, que eram concebidos como atores principais e praticamente adotavam papel excludente em relação a outros atores.

Matias (2007, p. 204) aponta que os atores locais e regionais, tanto privados quanto públicos, são geralmente essenciais em solidificar as causas para o sucesso das regiões transfronteiriças. Segundo o autor, empresas, universidades, câmaras de comércio, sindicatos, partidos políticos e organizações culturais encontram-se entre os mais importantes atores. A cooperação é desenvolvida através de redes políticas e administrativas, com as autoridades locais e regionais agindo como partes do processo. Este processo é, geralmente, suportado por uma organização central ou através de uma rede que tem um alcance geográfico maior. Os Estados Federais Alemães ou os vários governos dos estados nacionais são exemplos de atores que são incluídos no processo.

Schweitzer (2000) destaca que a partir do final do século XX, os atores das sociedades locais e regionais das fronteiras, em função dos avanços da integração do MERCOSUR, vêm tomando consciência das transformações que põem em questão a reprodução de especificidades fronteiriças, processos e dinâmicas que até pouco tempo antes estavam apoiados no contato das diferenças.

Ainda na opinião de Schweitzer (2000) tem-se que a eliminação progressiva das assimetrias e a construção de infra-estruturas de interligação física foram levando os atores locais e regionais a desenvolver processos e estratégias de cooperação, de maneira a aproveitar a complementaridade que estas possibilitam para transformá-las em vantagens e novas condições de desenvolvimento. As especificidades das regiões fronteiriças e de suas sociedades, segundo o autor, baseiam-se no fato de serem os primeiros territórios e atores da integração.

Ressalta-se, contudo, que apesar de alguns avanços já alcançados, a realidade que se conforma na fronteira de Brasil com Argentina não se apresenta em um estágio tão avançado quanto o autor faz referência. Pode-se inferir que essa perspectiva tem influência do contexto de grande prosperidade do Mercosul, em que os prognósticos eram, em geral, bastante otimistas.

No ponto de vista de Lacoste (2003) a reinstalação da democracia tem um papel importante no aprimoramento das relações entre o Estado e os atores não-estatais fronteiriços. Primeiro, porque foram geradas as condições para que estes ressurgissem ou se reorganizassem. Segundo o autor, o Estado democrático se mostrou mais sensível às reivindicações destas entidades. Os prefeitos,

governadores, legisladores provinciais e nacionais e até os presidentes manifestaram-se interessados nos temas ligados à fronteira.

Ao se analisarem as novas funções exercidas pelas fronteiras torna-se fundamental identificar quais os atores beneficiados com as mudanças. Essas mudanças privilegiam os atores de qual escala? Qual o interesse desses atores? Há conflitos de interesses?

Schweitzer (2000) aponta que esses atores locais e regionais nem sempre são beneficiados pela integração. Pode-se inferir que quem tende a obter mais vantagens com as “novas” características da fronteira são as grandes empresas que conseguem comercializar mercadorias com os países vizinhos e a custos baixos e com mais facilidades. Já para os habitantes da fronteira, as benesses da constituição do bloco econômico e das novas funções das fronteiras tornam-se, muitas vezes, praticamente imperceptíveis.

Assim, com base nesses pressupostos, pôde-se identificar os atores sintagmáticos envolvidos nos processos de cooperação/integração transfronteiriça e seus principais interesses.

## **4.2. Principais atores envolvidos com as questões transfronteiriças**

Os principais atores envolvidos nos processos de cooperação existentes na região transfronteiriça do Rio Grande do Sul (Br) e Misiones/Corrientes (Ar), que possuem papel ativo nas questões relativas a tal assunto, são:

### **4.2.1. Estado**

Entre os atores político-institucionais é necessário diferenciar as três instâncias. O Estado central fixa as normas comerciais e de segurança para as fronteiras, constrói as sedes administrativas, coloca funcionários. Os governos estaduais/provinciais e as intendencias/prefeituras não têm jurisdição sobre a fronteira, mas constituem-se em importantes interlocutores e mediadores entre outros atores locais e o Estado central (LACOSTE, 2003). Os governos locais

atuam, nas cidades gêmeas estudadas, de forma articulada com as outras escalas, intencionando conseguir benefícios para seus municípios. São freqüentes os acordos realizados entre as diversas esferas para a melhoria da infra-estrutura aduaneira, por exemplo.

Especificamente, na escala nacional destacam-se um conjunto de Ministérios – o Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa – como sendo agentes estatais cujas ações influenciam no tratamento de questões relativas a fronteiras, em especial em se tratando da construção ou projetos de construção de pontes internacionais.

As iniciativas dos governos estaduais e locais de tratativas relacionadas às temáticas de cooperação vêm ampliando-se expressivamente, o que indica uma nova e diferenciada forma de articulação (COSTA, 1999).

Em nível de unidade da federação, destacam-se atores políticos ligados ao Legislativo nas discussões relacionadas às questões fronteiriças. Tanto em nível de estado do Rio Grande do Sul como da Província de Misiones<sup>25</sup> foram organizaram comissões dentro de suas Assembléias Legislativas para discutir as questões referentes à construção de pontes internacionais ligando os dois países.

O Rio Grande do Sul, através da Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais de sua Assembléia Legislativa organizou a Subcomissão das Pontes Internacionais. Esta Subcomissão foi responsável pela organização de audiências públicas<sup>26</sup> nas cidades gêmeas candidatas ao empreendimento, com a participação das lideranças dos Corede's, prefeitos, vereadores e representantes das comunidades do lado argentino. O tempo de existência, obedecendo aos termos do regimento interno da Assembléia Legislativa, foi de três meses, contudo sua atuação estendeu-se além deste prazo.

A principal das reivindicações em curto prazo que a Subcomissão das Pontes Internacionais foi que as unidades federativas deveriam possuir um assento na Comissão Binacional (acerca da qual será melhor abordada no item 6.2.), que trata do assunto em âmbito dos Estados nacionais. Contudo tal proposição não foi aceita

---

<sup>25</sup> Misiones, através do Decreto Provincial n. 353 de 10.04.03, criou a Comissão Provincial Pró-Pontes sobre o Rio Uruguai.

<sup>26</sup> Ocorreram sessões públicas respectivamente nos dias 20/03/06 - Porto Mauá; 21/04/06 – Porto Soberbo; 27/04/06 – Itaqui; e 02/06/06 - Porto Xavier.

em virtude de que feriria o Artigo II do Acordo, que prevê igualdade de representações, o que se demonstraria impraticável já que são duas províncias argentinas envolvidas no processo.

Também foi criado um fórum da Comissão do Mercosul da Assembléia Legislativa específico para municípios gaúchos cujos territórios têm contato com o limite internacional de Argentina e Uruguai<sup>27</sup>. A *Rede de Municípios de Fronteira*, regulamentada em lei no ano de 2005, caracteriza-se por ser um espaço de discussão de questões referentes aos problemas fronteiriços que possuem grande número de especificidades e que precisam de tratamento específico.

Apesar de os objetivos<sup>28</sup> dessa Rede serem bastante importantes e ousados como, por exemplo, elaborar e coordenar estudos e projetos de políticas regionais e setoriais integradas entre os Municípios; promover políticas micro e macro econômicas para a busca de investimentos públicos e privados e buscar a melhoria do sistema viário regional, entre muitos outros, não é este um instrumento eficaz de execução de ações. Sua importância é relevante entendendo esta rede como um espaço de debate e de encaminhamentos para problemas de ordem mais pontual existentes nesses municípios.

#### 4.2.2. As empresas

As empresas estão entre os atores mais beneficiados pela aproximação entre os países, uma vez que os acordos de ordem econômica estimulam a movimentação comercial entre os dois países. Contudo, nas cidades gêmeas da porção da fronteira entre Brasil - Argentina em que se deteve este estudo, é reduzido o número de empresas que produzem mercadorias para vender para o país vizinho. Isso por que, no geral, a faixa de fronteira do Brasil é uma área pouco

<sup>27</sup> Municípios gaúchos que fazem fronteira com a Argentina: Barra do Quaraí, Uruguaiana, Itaqui, São Borja, Garruchos, São Nicolau, Pirapó, Roque Gonzales, Porto Xavier, Porto Lucena, Porto Vera Cruz, Alecrim, Porto Mauá, Novo Machado, Doutor Maurício Cardoso, Crissiumal, Tiradentes do Sul, Esperança do Sul, Derrubadas e Barra do Guarita (Os municípios grifados são aqueles que fazem fronteira com a Argentina). Municípios gaúchos que fazem fronteira com a Argentina são: Chuí, Santa Vitória do Palmar, Jaguarão, Herval, Pedras Altas, Aceguá, Bagé, Dom Pedrito, Santana do Livramento, Quaraí.

<sup>28</sup> Previstos na Lei Complementar Nº 12.281, de 01 de junho de 2005.

industrializada. Na Argentina, ambas as províncias que fazem limite com o Brasil têm baixo índice de industrialização

É comum nas cidades fronteiriças em que as aduanas são habilitadas para o comércio internacional, a presença de empresas de transporte internacional e de empresas que intermediam a importação/exportação de produtos agrícolas.

As empresas de grande porte têm capacidade e autonomia para formular suas políticas e estão sempre atentas para quaisquer mercados que ofereçam melhores condições de lucratividade, em quaisquer lugares mais vantajosos em que se situem, nos vários continentes. Se o Mercosul consolidar-se e o Bloco oferecer condições objetivas para a expansão de seus negócios – como atestam os sinais do passado recente no qual houve uma atuação mais agressiva de um conjunto delas na região e um crescimento das exportações brasileiras, com especial destaque para o Estado de São Paulo –, é evidente que seu interesse poderá ser ampliado (WANDERLEY, 2002).

Para Mari (1998), no que se refere às empresas, as atividades de consultoria, assistência técnica e capacitação podem promover aproximações e gerar um clima de confiança, que pode ser apontado como um elemento fundamental para um processo de cooperação.

#### *4.2.3. Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai*

A Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP) é uma organização da sociedade civil que tem como objetivo atuar no desenvolvimento da região de sua abrangência que inclui o Noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil), Zona Centro e Zona Sul de Misiones (Argentina) e o Departamento de Itapúa (Paraguai). É, assim, um ator não estatal, que tem uma região de atuação regional transfronteiriça. Sua criação aconteceu em 1990, integrando inicialmente apenas Brasil e Argentina, sendo a incorporação paraguaia ocorrida dois anos depois<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada com membro fundador da FEBAP (04/08/2007) e o vice-presidente brasileiro da instituição (27/07/2007)

Essa entidade é composta por industriais, comerciantes, empresários, representantes de universidades privadas, profissionais liberais, entre outros profissionais que têm interesse na integração do Mercosul e, especificamente, na região abrangida pela FEBAP. São exemplos de suas ações a promoção de debates sobre temas que despontam no cenário fronteiriço, promoção de integração entre escolas desses países, reivindicações junto ao setor público de pautas de cooperação, como é o caso das pontes internacionais.

Recentemente, a FEBAP promoveu a assinatura de um convênio de cooperação entre universidades privadas localizadas na sua área de abrangência para criação de um curso de especialização na área de Integração regional.

#### *4.2.4. Comitês de Fronteira*

No Cone Sul foram instalados a partir do final da década de 1980 um expressivo número de comitês de fronteira. A instalação destes, por sua vez, deu-se inicialmente nos locais em que existia sede consular, o que já é um indicativo da ordem de importância que assume a cidade no espaço fronteiriço (VALENCIANO, 1990).

Na fronteira do Brasil com a Argentina existem comitês de fronteira institucionalizados em apenas dois pares de cidades gêmeas: Uruguaiana - Passo de Los Libres e Foz do Iguaçu - Puerto Iguaçu. Estes comitês foram criados no Encontro Presidencial em Uruguaiana, em 1989, e regulamentados pelo Protocolo 23, que trata da Integração Fronteiriça.

A função dos Comitês de Fronteira diz respeito diretamente à integração transfronteiriça. Nas agendas de trabalho dessas instituições estão questões como comunicações, gestão de fluxos de trabalhadores, turismo, comércio. Estes são coordenados por consulados e secretarias dos ministérios de relações internacionais dedicadas à gestão de questões locais (ATLAS DEL MERCOSUR, 2007).

Coelho (1992, p. 66) define esses comitês como “foro, de nível governamental bilateral, organizado com a participação de autoridades locais, mas sem excluir a representação dos órgãos federais interessados, dotado de autoridades e agilidade

suficiente para resolver questões locais”. Segundo o autor, estes podem ser compreendidos como a concretização local dos grandes projetos de cooperação a que são estabelecidos em nível nacional.

Os Comitês tem origem em acordos diplomáticos assinados pelos presidentes e ministros de Relações Exteriores concede-lhe um status nacional e internacional, a partir do qual se explica sua capacidade convocatória e a competência para o desempenho de suas funções. Estes são integrados por delegações de cada país presidida pelo respectivo cônsul, o que é explicado pelo caráter internacional desse tipo de atividade (VALENCIANO, 1990).

Os Comitês de Fronteira tem servido para valorizar, dentro dos limitados alcances de sua ação, a escala local transfronteiriça, introduzindo uma visão de cooperação e abertura, possibilitando implementar uma fórmula político-jurídica que permite a participação direta das províncias e municípios com o país vizinho (SEJAS 2003).

Destaca-se que nas demais cidades gêmeas existentes na fronteira do Brasil com a Argentina, entre o Rio Grande do Sul e as províncias de Corrientes e Misiones, não há comitês de fronteira institucionalizados. Entretanto, muitos problemas de ordem local transfronteiriça são resolvidos em reuniões com autoridades das duas cidades. Em geral, essas iniciativas são bem sucedidas. Em alguns casos específicos, bem mais raros, o cônsul da cidade mais próxima é convidado a participar.

#### *4.2.5. Organizações da Sociedade Civil nas escalas local e local/regional*

São diversas as cooperativas e associações em nível municipal e regional a quem interessa os temas de fronteira. Em específico, no capítulo 6, serão mencionadas as principais delas na medida em que as mesmas atuam nas reivindicações de pautas entre as quais está a construção de novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai.

#### 4.2.6. *Comisión de Comercio exterior del Nordeste de Argentina (CRECENEA) e Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL)*

O Fórum CRECENEA-CODESUL foi criado com o objetivo de impulsionar a integração efetiva do nordeste argentino com os estados fronteiriços do sul brasileiro. O fórum tem realizado um conjunto de trabalhos na busca da identificação de prioridades e projetos das duas regiões. Esse se apresentou como um espaço muito propício para as discussões de fronteira no final da década de 1980 e início da década de 1990. Entretanto, o acúmulo político desse fórum acabou sendo perdido, parcialmente, em função dos reflexos da conjuntura econômica da forte crise que afetou, sobretudo, a Argentina<sup>30</sup>.

O fórum dos governadores do Codesul e da Crecenea teve seus primeiros passos dados em 1982 e sofreram uma interrupção em 1999. As ações foram interrompidas por oito anos, não sendo realizados os encontros entre os governadores dos Estados e Províncias que compõem os blocos. No ano de 2007 os trabalhos foram lentamente retomados.

As primeiras reuniões aconteciam entre apenas alguns governadores das unidades federativas das duas regiões, só mais tarde é que começou assumir um formato mais formalizado. Em reunião em Canela, em 1986, que se realizou o primeiro fórum com todos os componentes do CRECENEA, assim como também dos Estados do Sul de Brasil. Esta reunião permitiu aprofundar as relações, e realizar um intercâmbio de idéias acerca dos problemas comuns à região e as possibilidades existentes em matéria de integração das regiões limítrofes. A partir desse momento registraram-se distintos acontecimentos que culminaram com a assinatura do Protocolo Nº 23 Regional Fronteiriço que compõe o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil.

As relações entre o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul – Brasil (CODESUL) e Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA – LITORAL) merecem destaque pelo fato de constituir-se o único foro

---

<sup>30</sup> Entrevista com o Secretário geral do CODESUL (20/08/2007) e com a Secretária estadual do CODESUL (23/08/2007).

de cooperação transfronteiriço e inter-regional entre entidades não nacionais, ou seja, entre Estados Federados do Sul do Brasil e Províncias do Nordeste argentino.

Compõem o CODESUL atualmente os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, cujos Governadores são seus membros. O Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul) foi criado, juntamente com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1961, como resultado de um convênio entre os Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná. Posteriormente, em 1992, o Estado de Mato Grosso do Sul passou a integrar o conselho. O CODESUL é um fórum de debates em torno de questões comuns aos Estados-membros, em especial aquelas relativas ao desenvolvimento econômico e social e à integração ao Mercosul.

Além de Corrientes e Misiones, mais seis províncias argentinas formam a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino: Entre Ríos, Santa Fé, Chaco e Formosa. Segundo Sejas (1999) a criação da Comissão Regional de Comercio Exterior das províncias do Nordeste argentino tinha o propósito de incrementar o comercio exterior e aumentar as relações comerciais ao longo da fronteira entre argentina e Brasil. Os resultados das ações da Comissão levaram a assinatura do Protocolo Regional Fronteiriço, que procurava avançar no processo de integração econômica territorial. O CRECENEA tem buscado colaborar na aproximação do empresariado privado da região através das diversas entidades representativas, a fim de que os agentes econômicos atuem dentro das linhas políticas de integração.

O CODESUL faz parte de um sistema conjunto com o BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul). Na Argentina o sistema financeiro de apoio ao desenvolvimento é o CFI, Conselho Federal de Investimentos.

#### **4.3. As escalas envolvidas na questão fronteiriça Brasil-Argentina**

A participação de novos atores define a interferência de novas escalas nas questões de fronteira. No período em que predominava a fronteira com cunho de defesa, o ator principal era o Estado e a escala nacional se destacava absoluta nos

assuntos relativos à dinâmica territorial fronteiriça. Além disso, a comunicação entre as esferas políticas federais dos dois países praticamente não acontecia. A inexistência de instituições supranacionais também contribuía para que houvesse um número reduzido de escalas articuladas intervindo nos usos econômicos e políticos (SANTOS & SILVEIRA, 2003) das fronteiras.

Nas duas últimas décadas, como apontado anteriormente, foram criadas importantes instituições em *escala supranacional* no âmbito sul-americano: Mercosul e a IIRSA. Estes atores deram novas características às relações entre os países do subcontinente, apesar de terem um histórico bastante recente e, por isso, uma atuação ainda não mais expressiva. Esta é uma escala inovadora e que tende a assumir mais importância na medida em que o Mercosul se fortalece e a IIRSA tenha seus projetos de infra-estrutura concretizados.

A *escala nacional* continua sendo extremamente importante, contudo assume novas características na medida em que o Estado nacional convive com outros atores em diversas escalas. Os estados/províncias também ganham mais poder e passam a ter na sua agenda política pautas relativas às relações internacionais. Essas unidades federativas tratam diretamente umas com as outras de temáticas que são comuns e assinam convênios e parcerias, conformando o fenômeno da paradiplomacia.

Em se tratando de âmbitos formais de discussões em âmbito do Estado em nível de províncias brasileiras e argentinas, aparece a *escala regional transfronteiriça*, através do CODESUL/GRECENEA. O poder político estadual do sul do Brasil e do nordeste argentino tem um espaço institucionalizado para discutir questões específicas que em outros âmbitos são ignorados.

Outro importante ator que se situa na *escala regional transfronteiriça* é a FEBAP, neste caso sendo uma representação da sociedade civil que discute temas relativos ao desenvolvimento, comércio internacional e fronteira.

Assim, no cenário contemporâneo, caracterizado por “novos” usos políticos e econômicos das fronteiras, identifica-se uma realidade mais complexa e multifacetada, na qual existem muitos e distintos jogos de interesses. É fundamental por isso identificar as principais escalas envolvidas na problemática estudada nesta

dissertação. Na Ilustração 2, procurou-se realizar uma síntese desse entrelaçamento escalar:

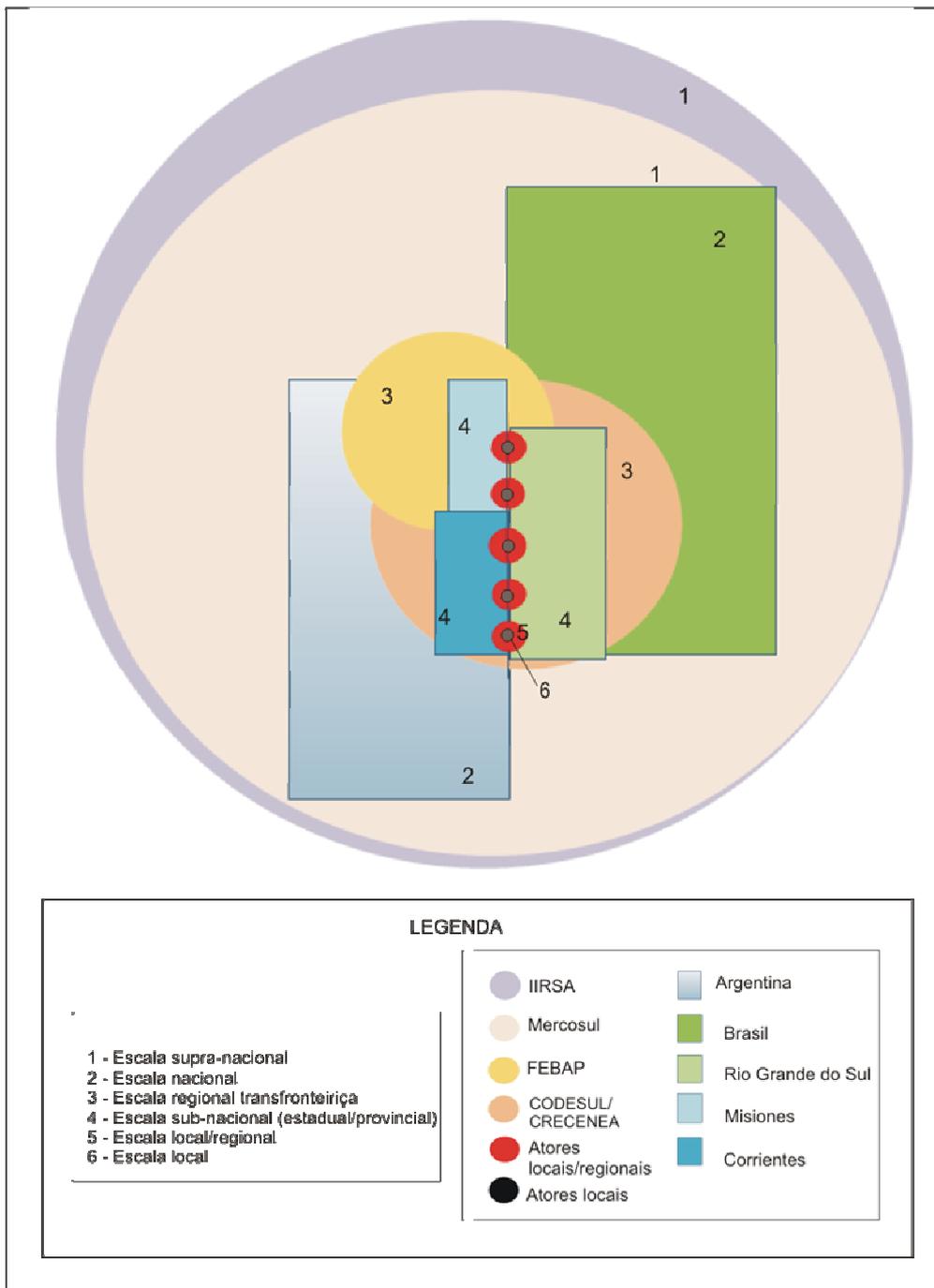


Ilustração 2 – Principais escalas e atores com ações estratégicas na fronteira Brasil - Argentina  
 Org.: Dietz, C. I.

Verifica-se, assim, um emaranhado de escalas e atores envolvidos nas questões que tem repercussões na fronteira. Realidade essa que não pode ser encontrada na maior parte dos outros segmentos da fronteira brasileira com outros países.

As redes políticas podem ser acionadas de uma maneira organizada e eficaz se forem contatados os atores certos com os interesses afins ou passíveis de acordo (ADIALA, 2006). Pode-se dizer, assim, que ao invés de representarem empecilhos, a participação de diferentes escalas de poder para a execução de uma determinada política, isto pode vir a ser positivo, na medida em que são representados os interesses de uma maior parte da sociedade.

No capítulo a seguir serão abordados os distintos cenários em que foram construídas as pontes internacionais que ligam a província de Corrientes ao Rio Grande do Sul.

## **CAPITULO 5**

### **A INTEGRAÇÃO FÍSICA COMO UM DOS COMPONENTES DO PROCESSO DE COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: as pontes internacionais de Uruguaiana - Paso de Los Libres e Santo Borja - Santo Tomé**

Nesse capítulo serão tratadas das cidades gêmeas na fronteira do Rio Grande do Sul com a Província de Corrientes onde existem infra-estruturas de conexão viária internacional. São exploradas questões referentes às funções assumidas por essas cidades gêmeas em razão de sua posição geográfica dentro dos territórios nacionais de Brasil e Argentina. Essas cidades marcam o contato e assumem função de nós na rede de transporte, em um contexto de integração regional no qual as fronteiras tendem a assumir funções ligadas a *articulação* dos territórios. Também serão destacados os diferentes cenários geopolíticos em que as pontes entre os pares de cidades gêmeas de Uruguaiana - Paso de Los Libres e Santo Borja - Santo Tomé foram construídas.

#### **5.1. Escalas geográficas e ponte internacional**

Integração regional e a implantação de infra-estruturas técnicas estratégicas são questões profundamente inter-relacionadas. As dificuldades de acesso de um país ao outro interferem tanto em intercâmbios de idéias quanto de mercadorias e, desta forma, traduzem-se em dificuldades em termos de cooperação e integração regional. Assim, nos últimos anos, os países buscam sanar esses problemas

projetando e executando obras conjuntas em suas áreas de fronteira, assim como reorientando a estrutura de suas redes de transporte.

As redes de infra-estrutura, para Schweitzer (2000), constituem-se no suporte material dos processos de integração regional. Isso também é expresso por Sepúlveda & Vera em Documento de Trabalho do BID (1997, p. 14) que aponta que a presença de uma infra-estrutura adequada é requisito fundamental para o êxito de um mercado regional, uma vez que “una articulación efectiva facilita la explotación de las ventajas naturales de la proximidad geográfica y reduce los costos de transporte entre países vecinos, generando comercio y oportunidades de inversión”.

O território sofre grandes mudanças com base nos acréscimos técnicos que atuam renovando sua materialidade, sendo ao mesmo tempo resultado e condição dos processos econômicos e sociais. Esses acréscimos técnicos promovem novos usos políticos e econômicos do território, o que é responsável pela produção de uma nova dinâmica territorial (SANTOS & SILVEIRA, 2005).

A presença de uma ponte internacional promove repercussões territoriais nas diferentes escalas geográficas (LAURELI, 1997). Assim, pode-se afirmar que é produzida uma mudança no ordenamento territorial em âmbito local no qual as atividades comerciais tendem a ser aumentadas, assim como também outras relações sociais entre as cidades que passam a estar conectadas pela infra-estrutura.

O Relatório da Aladi (2002) aponta que a facilitação do trânsito de bens e pessoas entre os vizinhos passa necessariamente pelo desenvolvimento de dois eixos principais: (a) infra-estrutura física – vias terrestres, pontes, terminais terrestres e aquáticos; e (b) aspectos operativos, normativos e de controle vinculados à distribuição de mercadorias e transporte de passageiros. Esses aspectos precisam de um tratamento conjunto, uma vez que estão profundamente interligados, e assim possam atender tanto objetivos de atores econômicos como também o bem-estar das populações fronteiriças. Até o presente momento e, em termos gerais, os países da América Latina têm considerado estes aspectos de forma isolada (ALADI, 2002).

Existem muitas dificuldades em se executar projetos de infra-estrutura que consigam dar conta de atender os interesses conflitantes que estão envolvidos em

um mesmo território. Contudo, avanços vêm sendo feitos e algumas iniciativas, como será visto adiante, vêm buscando conciliar essas duas grandes frentes.

Em relação à infra-estrutura física, é necessária a análise da orientação da estrutura dos transportes, sobretudo o rodoviário, nesse processo de incorporação de novos elementos às funções das fronteiras. Ao invés do sistema de transportes ser pensado unicamente como integração do território nacional, focado na conexão com os portos marítimos, para escoamento da produção aos países do resto do mundo, passa a haver uma preocupação também com a conexão com os vizinhos.

Nesse sentido, no processo de “mudança” das funções de fronteira, segundo Schäfer (2000, p. 60), as questões “(...) relativas à circulação rodoviária [encontram] condições absolutamente diferentes daquelas que compunham a antiga funcionalidade fronteiriça”. Enquanto que no período de orientação geopolítica centrado nas *fronteiras de contenção* a preocupação com infra-estruturas que ligassem os países era praticamente nula, atualmente tal situação tende a se inverter na medida em que estas passam a tornar-se fundamentais no cenário contemporâneo, caracterizado pela busca da integração regional.

A implantação de infra-estruturas estratégicas, por sua vez, reflete um conjunto de interesses que motiva determinados atores a promover ações e utilizar-se de diferentes estratégias para que ocorra a implementação do projeto. Assim, esses interesses podem aparecer em diversas escalas, em grupos diferentes de atores, mas que podem se associar em função das vantagens que tendem a ser geradas por isso.

As pontes internacionais assumem importância estratégica, já que em muitos casos, na fase de definição dos limites internacionais, convencionou-se os cursos d’água para este fim, tendo em vista que isto facilitava a identificação da delimitação dos territórios de cada um dos países. Esses rios, assim, em certa medida, constituem-se em impedimento físico para a circulação dos fluxos entre os países, fato que é solucionado pela construção de pontes ou pelo próprio uso de balsas, como ainda acontece em muitos pontos do segmento de fronteira estudado.

Essa preocupação com a transposição das barreiras físicas é representado não somente pela construção de pontes do Brasil com a Argentina, que é objeto

desta pesquisa, mas também entre os demais países do Mercosul. São exemplos disso a construção da Ponte da Amizade entre Paraguai e Brasil, a ponte entre Uruguai e Brasil e também as ligações entre Uruguai e Argentina.<sup>31</sup>

Em se tratando das ligações Brasil-Argentina, no segmento em que Rio Grande do Sul limita-se com a Província de Corrientes há duas<sup>32</sup> pontes internacionais. Além disso, está acontecendo a discussão em torno da construção de novas ligações viárias, sobre o Rio Uruguai, contudo ainda sem definição do local de sua construção. Há três pares de cidades geminadas previstas para o recebimento dessa infra-estrutura (Porto Xavier - San Javier, Itaqui – General Alvear e Porto Mauá - Alba Posse), o que será assunto do capítulo 6 deste trabalho.

Os fluxos de mercadorias que se utilizam dessas pontes para ultrapassar o limite internacional têm como objetivo maior atender as demandas das regiões centrais dos dois países em questão: São Paulo e Buenos Aires. As regiões de fronteira, por sua vez, atuam na função de conexão daquelas regiões e as cidades gêmeas assumem o posto de centros logísticos, concentrando a tarefa de controle aduaneiro. Fato esse que se comparado ao período das fronteiras geopolíticas de contenção, caracteriza um “novo” uso político econômico do território.

Isso também acontece com o fluxo de turistas que não deixa de obedecer à mesma lógica. As pessoas que passam pelas cidades gêmeas com pontes internacionais – e também pelos demais pontos de fronteira – têm como destino, muitas vezes, cidades turísticas, normalmente no litoral brasileiro, ou seja, distante da fronteira.

É na escala local, por sua vez, onde acontece a materialização das relações produzidas nas outras escalas geográficas. Assim, nas cidades geminadas onde há ponte internacional, ocorre a concentração dos fluxos oriundos de pontos distantes de cada território nacional para, do outro lado da fronteira, espalharem-se novamente conforme a demanda das regiões dentro de cada país.

---

<sup>31</sup> Um exemplo valioso na questão da preocupação com a construção de pontes está no caso da ponte Colônia a Buenos Aires. A discussão vem acontecendo desde 1985 e poderia promover importantes mudanças na estruturação das redes físicas na porção meridional da América do Sul. Contudo, a discussão do projeto vem obtendo poucos avanços.

<sup>32</sup> No texto do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005) é indicado que há também uma ponte unindo também Barra do Quaraí (BR) a Monte Caseiros (Ar). No entanto, segundo o verificado há no município brasileiro apenas uma ponte fazendo a ligação rodoviária entre esse e Bella Unión, no Uruguai.

Existem duas pontes internacionais que ligam o Rio Grande do Sul e Corrientes. Essas pontes estão localizadas entre as cidades gêmeas de Uruguaiiana - Paso de Los Libres e São Borja - Santo Tomé. A seguir serão explorados individualmente os cenários que caracterizaram o período de construção de cada uma das pontes, que são bastante distintos entre si. Enquanto que uma foi construída na década de 1940, em momento de maior preocupação com a defesa militar da fronteira, a segunda foi construída num momento de consolidação do Mercosul, na década de 1990.

## **5.2. A ponte internacional entre as cidades de Uruguaiiana e Paso de los Libres**

Os estudos sobre a possibilidade de construção da ponte internacional entre as cidades de Uruguaiiana e Paso de los Libres, que começaram a ser desenvolvidos a partir de 1933, são considerados os primeiros projetos visando à integração física na Bacia do Prata. Logo após a construção dessa ligação, outras infra-estruturas foram construídas como, por exemplo, a Ponte Porto Iguazú - Foz do Iguazu (SCHWEITZER, 2002).

A ponte entre Uruguaiiana e Paso de los Libres constitui-se na primeira ponte internacional unindo Brasil e Argentina e, por isso, possui um papel importante na história das relações entre os dois países e é um símbolo da integração física entre os mesmos. Essas cidades representam o segundo maior aglomerado urbano na fronteira entre os dois países, ficando apenas atrás de Foz do Iguazu - Puerto Iguazú.

### *5.2.1. As cidades gêmeas*

A fundação das cidades de Uruguaiiana e Paso de Los Libres esteve extremamente ligada a objetivos comerciais e processos políticos, sendo uma expressão dos processos transfronteiriços que aconteciam no início do século XIX (GRIMSON, 2003).

As cidades gêmeas de Uruguaiana e Paso de Los Livres possuem grande diferença populacional entre si, sendo que a cidade brasileira possui cerca do triplo da população da cidade argentina. Ainda assim, Paso de los Livres é a segunda maior cidade da Província de Corrientes e possui a segunda maior aduana da Argentina em volume de exportação e importação, superada apenas pela de Buenos Aires (FEE, 1999).

As interações que acontecem entre Uruguaiana e Paso de Los Livres se enquadram no modelo de *sinapse promovida* estrutural. As interações estruturais são explicadas pela presença de intercâmbios contínuos marcados por fluxos transfronteiriços intensos, vinculados a elementos como trabalho, terra e recursos naturais, capital, serviços de consumo coletivo e ainda às articulações promovidas pelos governos centrais. (RETIS, 2006). A construção da ponte internacional é o fator responsável por este par de cidades receber a classificação de *sinapse promovida*. Nos casos de fronteira seca, por exemplo, onde não é necessário a edificação de infra-estruturas de ligação, a classificação é “espontânea” (ADIALA, 2006).

Em função da expressiva interação entre essas cidades limítrofes não é necessário o pagamento do seguro “Carta Verde”<sup>33</sup>, normalmente cobrado de todos os veículo estrangeiros que entram na Argentina. Essa exceção é válida para aqueles automóveis que não pretendem percorrer distâncias superiores a 20 quilômetros a partir do limite internacional.

Quanto às interações locais entre as duas cidades gêmeas tem-se que estas de dão em função de vantagens econômicas proporcionadas nos momentos de variação cambial. Além desse fator, que gera fluxos que variam de intensidade e direção em função da diferença da valorização das moedas, o setor comercial varejista ainda se sustenta minimamente por apresentarem também 'especializações' locais que geram alguma complementaridade (ADIALA, 2006).

---

<sup>33</sup> O Seguro Carta Verde consiste numa exigência para a entrada de veículos brasileiros na Argentina.

### 5.2.2. Contexto histórico e geopolítico do período de construção da ponte

A ponte, cujo nome é Augustín Pedro Justo - Getúlio Vargas, constitui-se em uma homenagem aos dois ex-presidentes que iniciaram as negociações em torno da construção dessa obra. Essa ligação viária foi aberta ao tráfego em outubro de 1945, mas sua inauguração oficial só ocorreu em 21 de maio de 1947.

Desde o século XIX há registros do interesse de se construir uma ponte na fronteira do Brasil com a Argentina. Mas o projeto somente começou a se tornar realidade no momento em que um grupo de pessoas iniciou um movimento nesse sentido. Entre elas destaca-se um empresário brasileiro, considerado o idealizador da ponte internacional Augustín Pedro Justo - Getúlio Vargas, e o então cônsul do Brasil em Libres, um dos principais líderes da mobilização intensificada em 1933, quando se formaram comissões para tratar do assunto nos governos argentino e brasileiro (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2007). A iniciativa para a construção da ponte partiu principalmente de uruguaianenses (envolvidos com o setor comercial), mas também de librenhos que, em conjunto, aproveitaram para reivindicar a construção da ponte na ocasião de um encontro dos dois presidentes, no ano 1933, na cidade do Rio de Janeiro (COELHO & BERNI, 2004).

Entre os primeiros documentos oficiais relacionados com a ponte internacional Augustin Justo - Getúlio Vargas, destacam-se as notas diplomáticas trocadas entre as embaixadas, em 1934, anunciando a disposição dos governos de estudar a viabilidade do empreendimento (DÁVILA, 1992). Em 1938, os presidentes Justo e Vargas inauguraram as pedras fundamentais da ponte, nos dois lados da fronteira, mas as obras somente começaram em meados de 1943. Cada um dos países edificou metade dos 1.419 metros da ponte, enquanto para simbolizar a integração todo o ferro era brasileiro e o cimento argentino.

Dávila (1994) defende a idéia de que foram os militares que mais se manifestaram em relação à rivalidade argentino-brasileira. O exército entendia que essa obra poderia vir a constituir-se na hegemonia argentina da América Latina e, assim, agiu no sentido de protelar a construção da ponte ao máximo.

A inauguração, que deveria ter ocorrido em outubro de 1945, foi adiada em decorrência da queda de Vargas. Mas, mesmo assim, a ponte foi aberta ao tráfego

nessa ocasião. A inauguração foi realizada dia 21 de maio de 1947, momento em que nem Vargas e nem Justo estavam mais nas presidências de seus países. O presidente brasileiro presente à solenidade foi Eurico Gaspar Dutra, enquanto o argentino era Juan Domingo Perón, sucessores daqueles que iniciaram as negociações (DÁVILA, 1992).

Este longo período entre o fim da obra e a inauguração pode ser explicada, em parte, pela instabilidade política da Argentina no período que se seguiu ao fim da II Guerra Mundial. Este país optou por manter-se neutro, sem declarar guerra ao Eixo, posição que o levou a sofrer sanções no período pós 1945 (DÁVILA, 1992). Assim, a reorganização do mundo no pós-guerra teve reflexos geopolíticos na América do Sul, na medida em que a referida ponte não foi inaugurada logo que a obra foi concluída.

### *5.2.3. A importância logística de Uruguiana – Paso de Los Libres*

Uruguiana é considerado um ponto de articulação multimodal, pois apresenta integrações rodoviárias, dutoviárias e ferroviárias. Apesar do inconveniente das diferenças de bitola entre as redes ferroviárias, as mercadorias são transportadas pela via férrea graças ao terminal de transbordo, onde as mercadorias são transferidas e podem seguir caminho para o país vizinho através da ponte internacional (RIO GRANDE DO SUL, 2006). As principais rodovias que chegam a Uruguiana são a BR - 290<sup>34</sup> e a BR 472<sup>35</sup>.

Há um fluxo crescente de caminhões que circula por esta ponte internacional (Gráfico 2) e realiza o transporte de cargas entre Brasil e Argentina, com destino também a outros países da porção meridional da América do Sul como, por exemplo, Chile e Uruguai. Houve um sensível incremento da circulação de mercadorias após a criação do Mercosul. Contudo, a partir de 1998, foi verificada uma tendência de decréscimo desse volume de cargas, em função da

---

<sup>34</sup> Esta rodovia foi construída durante a década de 1990 e está entre as principais rodovias do estado gaúcho. Liga o litoral norte do Rio Grande do Sul ao oeste, exatamente até Uruguiana.

<sup>35</sup> Esta rodovia estadual liga o norte do estado à fronteira oeste.

desvalorização das moedas e diminuição de trocas comerciais entre os integrantes do Mercosul.

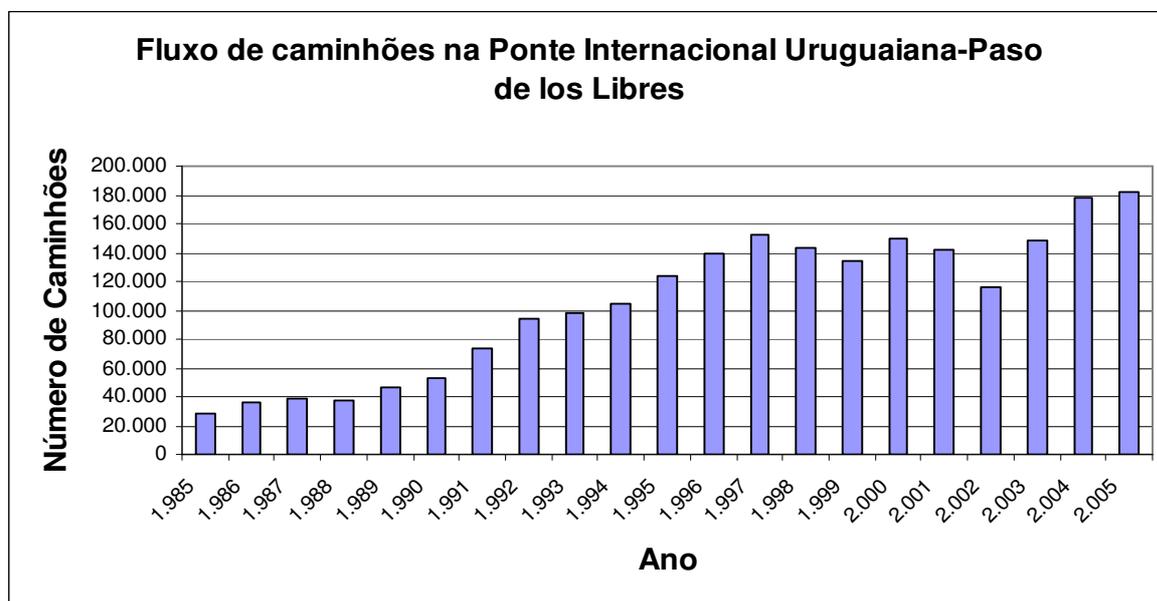


Gráfico 2 – Fluxo de Caminhões na Ponte Internacional Uruguaiana – Paso de los Libres  
 Fonte: ABTI, 2006.  
 Organização: Dietz, C. I.

A inauguração da ponte internacional da Integração (São Borja – São Tomé), ocorrida em 1997, não pode ser considerada um dos fatores para a diminuição de fluxos nessa travessia. O quadro que se desenhava nesse período era de crise econômica e suas repercussões atingiram os mais diversos setores produtivos dos dois países.

Uruguaiana – Paso de los Libres é o principal passo fronteiriço em importância na América do Sul, em se tratando de transporte rodoviário. É o ponto de passagem mais utilizado para o comércio bilateral entre Chile e Brasil, passando “em trânsito pela Argentina”<sup>36</sup>. Além disso, entre os aspectos positivos deste ponto de fronteira está o fato de constituir-se no único entre Argentina e Brasil que possui conexão ferroviária, apesar da diferença de bitola (ZUBRZYCKI & MOLINA, 2005).

Os inconvenientes neste ponto de fronteira encontram-se nas deficiências estruturais e demora no processo de liberação das cargas. Ainda não há unificação

<sup>36</sup> Expressão usada dentro do transporte internacional nos casos em que a mercadoria sai de um país e percorre o território de outro para então chegar a um terceiro, que é o destino final da mercadoria.

no desembaraço das exportações brasileiras apesar de haver sido determinado em instância de Mercosul, há dez anos, a criação de áreas de controle integradas nas fronteiras entre os países do bloco. Essa medida foi tomada com o objetivo de simplificar a burocracia no trânsito de pessoas e cargas e acelerar o processo de despacho aduaneiro.

A integração aduaneira está prevista desde que o Mercosul ganhou personalidade jurídica. Todavia é a partir de 1997, por meio de resolução do Grupo Mercado Comum - órgão executivo do bloco - que foram definidos os pontos de fronteira em que seriam instalados os controles integrados. Em Uruguiana – Paso de Los Libres estabeleceu-se que haveria controles nos dois lados do Rio Uruguai. Contudo, isso só foi concretizado parcialmente até o momento.

As importações brasileiras são despachadas de forma unificada no Porto Seco Rodoviário de Uruguiana, onde autoridades brasileiras e argentinas atuam conjuntamente. Por sua vez o desembaraço das exportações brasileiras, que deveria ser todo concentrado do lado argentino, ainda é feito em duas etapas, ou seja, os procedimentos aduaneiros acontecem em Uruguiana, do lado brasileiro, e também em Libres, do lado argentino (ADIALA, 2006).

Há projetos de que a partir de 2008 esse quadro deva ser alterado já que investimentos vêm sendo realizados no ponto de fronteira de Paso de Los Libres. Tal medida depende da conclusão das obras de expansão do Complexo Terminal de Cargas (COTECAR), em Libres, estrutura onde trabalharão lado a lado funcionários do Brasil e da Argentina. Com a inauguração dessa estrutura os trâmites burocráticos das exportações brasileiras passarão a se concentrar apenas do lado argentino

O COTECAR está recebendo quase US\$ 12 milhões em investimento do governo argentino para ampliar a capacidade de recebimento de caminhões. O terminal com capacidade para 550 veículos passará a suportar 800. A ampliação do complexo aduaneiro faz parte de projeto maior onde está prevista a remodelagem do centro de fronteira e a ampliação da Ruta 14 que conecta o local a Buenos Aires. A

unificação plena das aduanas só ocorrerá quando os sistemas de informática dos dois forem integrados.<sup>37</sup>

Os produtos mais relevantes transportados pela ponte ferroviária vindos da Argentina são cereais, em especial o arroz, e os produtos da indústria de moagem, sobretudo o trigo. Os minérios aparecem com uma participação secundária. Na exportação destacam-se o arroz, dentro dos gêneros alimentícios, e cimento e polietileno, dentro da indústria química (GEIPOT, 1998). Apesar dessa relativa diversidade de produtos que circulam de trem no local, os números são muito inferiores se comparados aos volumes do transporte rodoviário (Gráfico 3).

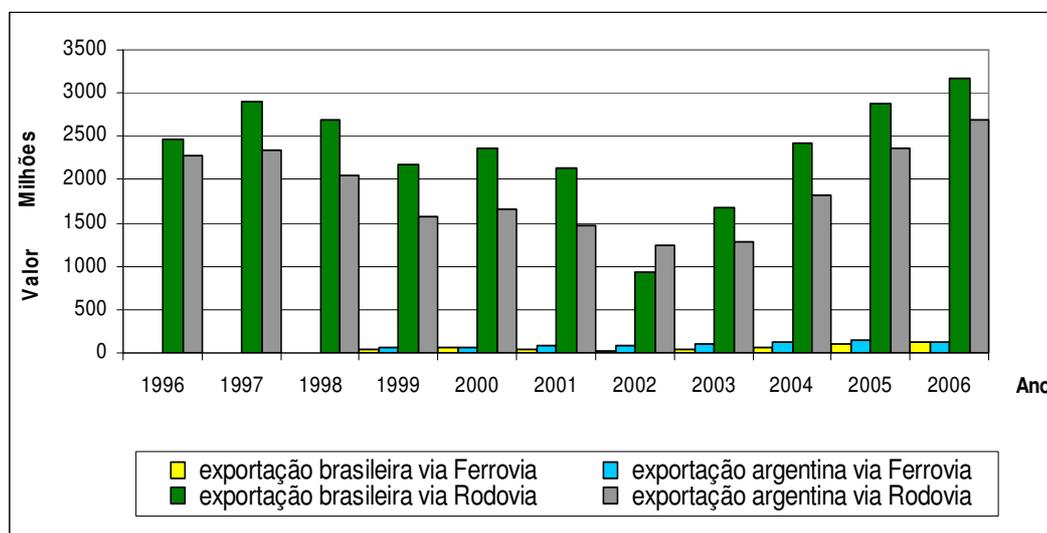


Gráfico 3 – Volume de circulação de mercadorias entre Uruguaiana – Paso de los Libres nos modais ferroviário e rodoviário

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Org.: Dietz, C. I.

O grande gerenciador dos fluxos de carga internacionais é o porto seco de Uruguaiana, inaugurado em 1994, que possui uma área aproximada de 14 hectares, com modernas instalações, totalmente informatizado. Esse empreendimento custou ao governo federal aproximadamente 20 milhões de dólares e atualmente é o maior porto terrestre da América Latina. Por este local passa 40% de tudo que é negociado

<sup>37</sup> Informações veiculadas no Jornal Valor Econômica reportagem “Mercosul sofre com gargalo aduaneiro” do dia 17/05/2007.

entre Brasil e Argentina, assim como também com o Chile, e em menor escala Bolívia e Paraguai (ADIALA, 2006).

Haverá ganhos de tempo com a unificação, em Paso de los Libres, dos trâmites burocráticos das exportações brasileiras, mas eles não serão significativos. Para ocorrer ganho de tempo significativo é preciso que se trabalhe simultaneamente, o que depende da integração dos sistemas de informática e das legislações.

O Porto Seco Rodoviário de Uruguaiana está sob administração da Eadi Sul. A empresa privada também administra outros Portos Secos Rodoviários que é o caso de Livramento e Jaguarão, no Rio Grande do Sul. No Porto Seco Rodoviário de Uruguaiana, cerca de 40% dos processos precisam da intervenção do Ministério da Agricultura em virtude da grande quantidade de mercadorias agrícolas. E a falta de um número maior de técnicos da Agricultura fez com que alguns produtos migrassem para outros pontos de fronteira mais bem estruturados em termos de pessoal.

A importância dos portos secos (Estações Aduaneiras do Interior/EADI) na compreensão do papel da fronteira é destacado por Machado (1998, p. 04), que os define como “aduanas acopladas à armazéns públicos geridos por empresas privadas que podem cuidar também da logística do fluxo de carga (terminais intermodais)”. Isto significa dizer que “as linhas poligonais e costeiras que representavam os limites internacionais estão sendo complementadas por pontos-nóculo de redes que atuam como limite internacional para os fluxos de passageiros e mercadorias”.

A empresa EADI SUL Terminal de Carga Ltda é a atual permissionária com um contrato de 10 anos, com possibilidade de prorrogação por mais 15 anos. Essa empresa administra o porto, utilizando um edifício e espaços públicos, mas todos os trâmites são monitorados pela Receita Federal, Polícia Federal, IBAMA, EMATER e ANVISA, que interagem no processo de liberação de acordo com o tipo de produto que entra no porto. Os serviços prestados pela EADI são o armazenamento (de mercadorias que aguardam a importação ou exportação e mesmo no caso de problemas com a carga), a movimentação física e a pesagem das mercadorias. As

faturas de serviços são enviadas para o exportador/importador ou para os seus despachantes legais (ADIALA, 2006).

O grande volume de caminhões que trafega por este ponto de fronteira faz com que esteja próximo do limite máximo da capacidade. Tal situação leva os atores locais a propor a construção de mais uma ponte internacional entre essas cidades. Tal pauta foi levantada formalmente numa reunião realizada em Uruguaiiana em setembro de 2007, na qual participaram representantes locais dos dois países e também os embaixadores de Brasil, Argentina e Uruguai. O documento gerado nessa reunião aponta que:

Construir nova Ponte Internacional – Uruguaiiana a Paso de los Libres - destinada, exclusivamente, a veículos de grande porte e elevada tonelagem. Há urgência desta importante obra, eis que a ponte Uruguaiiana/Paso de los Libres completou 60 anos de construção e suporta carga dezenas de vezes superior ao peso para o qual foi projetada. Ademais, o fluxo progressivo de veículos de grande porte gera trânsito congestionado, que tende a um colapso, tanto quanto adverte sobre riscos relativos à resistência estrutural da obra<sup>38</sup>.

Outra importante infra-estrutura estratégica que se efetivou entre Argentina e Brasil, tendo essas duas cidades geminadas como lócus, é o Gasoduto construído entre 2000-2002. Este gasoduto traz gás natural das províncias do norte argentino até Uruguaiiana. Havia um plano inicial de este duto estender-se até a região metropolitana de Porto Alegre, todavia problemas relacionados à escassez do referido recurso natural na Argentina fizeram com que o projeto ficasse apenas no papel. Na cidade de Uruguaiiana foi implantada uma usina termelétrica que realiza a transformação deste gás em energia elétrica.

---

<sup>38</sup> Documento encaminhado pelo prefeito de Uruguaiiana e pelo Intendente de Paso de Los Libres aos embaixadores. Mauro Lecker Vieira (Embaixador do Brasil em Buenos Aires), José Martins Felício (Embaixador do Brasil no Uruguai) e Cláudio Lyra (Embaixador chefe do Escritório de Representações do Ministério das Relações Exteriores no Rio Grande do Sul)

### **5.3. A Ponte Internacional entre São Borja - Santo Tomé: a Ponte da Integração<sup>39</sup>**

A ponte internacional unindo São Borja - Santo Tomé<sup>40</sup> foi inaugurada em dezembro de 1997 inserida em um novo cenário geopolítico promovido, sobretudo, pelas aproximações realizadas entre Brasil e Argentina em prol da conformação do bloco econômico na região. Essa infra-estrutura estratégica, assim como todo o processo político no qual sua construção esteve envolvida, têm um significado muito importante no contexto de organização e implementação do Mercosul.

Sua construção aparece idealizada dentro do projeto dos corredores bioceânicos (interligação dos Oceanos Pacífico e Atlântico), que por sua vez visa uma maior inserção no contexto dos mercados internacionais. Isto representa uma possibilidade de maior competitividade no cenário mundial, já que com a nova logística promovida pela ponte os custos de transporte internacional poderiam ser minimizados.

Essa Ponte Internacional permite acelerar o processo de Integração na escala subcontinental, incrementando as relações comerciais entre o Brasil e a Argentina, assim como com os demais países do Cone Sul. Serve como opção para os transportadores de cargas e proporciona a ligação terrestre entre os portos de Rio Grande, no Oceano Atlântico, e os portos de Antofagasta e Iquique, no Oceano Pacífico (KOCH, 1999). Ou seja, permite também uma facilitação da comercialização entre os países do cone sul com países de outros continentes.

Na escala local/regional, permite articular espaços menos dinâmicos economicamente – referindo-se ao oeste do Rio Grande do Sul e a porção oriental da província de Corrientes – às regiões mais dinâmicas dos territórios estadual/provincial e, sobretudo, dos territórios nacionais.

O estudo de pré-viabilidade para essa ponte internacional, produzido pela Universidade de Córdoba, aponta que o cenário na década de 1990 apresentava-se muito favorável para investimentos nos países do Mercosul. Isso em função do

---

<sup>39</sup> As informações trabalhadas nesse item têm como fontes principais as entrevistas com o Sr Newton Brunelli e Sr Paulo Maurer, além da edição especial produzida pela Folha de São Borja em comemoração a Inauguração da Ponte Internacional.

<sup>40</sup> A cidade de Santo Tomé foi fundada em 1632 e elevada à categoria de cidade em 1870 (KOCH, 1999).

crescimento nas relações comerciais entre os membros do bloco, sobretudo Brasil e Argentina. Esse aumento do intercâmbio entre os dois países seria materializado em formato de tráfego de cargas rodoviárias, ferroviárias e fluvio-marítima e, no que se referia a modalidade terrestre, poderia ser captado parcialmente pelo projeto da ponte Santo Tomé - São Borja (UNIVERSIDADE DE CÓRDOBA, 1994).

Esse estudo de viabilidade aponta ainda a importância que esta ponte assume como um ponto de passagem complementar a Paso de Los Libres - Uruguaiana, permitindo não só descongestionar e agilizar as operações neste último, mas também reduzir os custos de transporte. Na época 80% do tráfego de caminhões entre Brasil e Argentina ocorria entre Uruguaiana e Paso de Los Libres, número bastante elevado e que diante das expectativas de contínuo crescimento das relações comerciais conferia certa vulnerabilidade ao sistema (UNIVERSIDADE DE CÓRDOBA, 1994).

Destaca-se que, nesse período, já existiam na fronteira Brasil-Argentina vários movimentos, em diferentes cidades gêmeas, que também manifestavam o interesse na interligação física dos dois países. Cidades essas que continuam pleiteando a construção da infra-estrutura até hoje, com será visto ao longo do Capítulo 6.

### *5.3.1. As cidades gêmeas*

A ponte da Integração une os municípios de São Borja e Santo Tomé, constituindo-se um elo logístico entre a BR 285 no Brasil e a Ruta 14 na Argentina. A população de Santo Tomé é de 22.534 (INDEC) habitantes, enquanto o município brasileiro concentra quase o triplo desse número, ou seja, 61.834 habitantes (IBGE, 2001).

Essas características das referidas cidades gêmeas podem estar representadas no esquema (Ilustração 3).

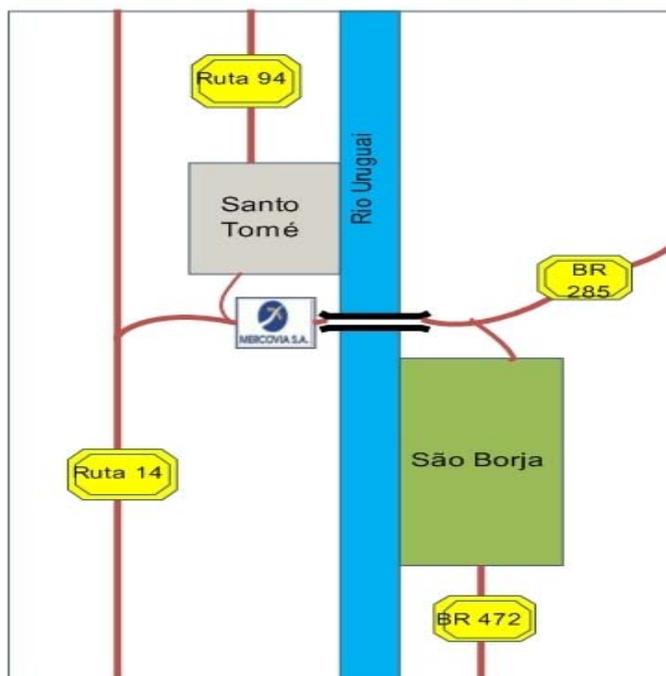


Ilustração 3 – Esquema gráfico representando a articulação entre as cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé  
Fonte: Organizado pela autora

Estas cidades situadas em regiões distantes dos centros econômicos de seus países caracterizam-se por economia fundada na agropecuária e tornaram-se rota internacional a partir da construção da ponte internacional. Mercadorias oriundas dos mais diversos pontos dos territórios argentino e brasileiro, assim como de outros países da América do Sul, circulam por este ponto de fronteira para abastecer indústrias e mercados consumidores em outros locais.

### 5.3.2. Articulações escalares nos projetos de construção da Ponte da Integração

A construção da ponte internacional entre as cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé não foi um fato que refletiu apenas os interesses dos poderes em nível dos Estados nacionais e do novo ator regional – o Mercosul. Historicamente, existiam vários pontos de fronteira entre Brasil e Argentina interessados em possuir uma infra-estrutura que permitisse a aproximação com o país vizinho. Assim, se fez

necessário que a escala local (São Borja e Santo Tomé) se organizasse para fazer com que seus interesses fossem incluídos nas agendas políticas dos dois países.

A ponte internacional São Borja - Santo Tomé constituía-se em uma reivindicação histórica da comunidade local e local/regional. As ações dos diferentes atores, que inicialmente eram tímidas e resumiam-se a questões de ordem mais pontual, passaram a ser organizadas e articuladas com outras escalas de poder e gestão. Assim, desde a implantação dos serviços da primeira balsa, que pode ser considerada uma das primeiras pautas de cunho fronteiriço, até a inauguração da ponte um expressivo conjunto de ações foi realizada<sup>41</sup>.

Os serviços da primeira balsa foram instalados entre São Borja e Santo Tomé em 1946, fato esse que esteve motivado pelo interesse das duas cidades em possuir um meio de ligação e aproximação entre elas. Além disso, o fato de em 1938 haver sido estabelecido um acordo para a construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres também contribuiu para as reivindicações das cidades gêmeas vizinhas, para que ali houvesse ao menos um sistema de balsas.

Os interesses da comunidade local em possuir uma ponte internacional entre as duas cidades já vinha antes mesmo da existência do sistema de balsas. Na década de 30 esse assunto já estava nos discursos de políticos locais e também do Presidente Getúlio Vargas, nascido em São Borja (BRUNELLI, 1997).

O tema da ponte deixou de estar apenas nas conversas e nos discursos para tomar um formato *organizado* através da ação de atores “não estatais” (LACOSTE, 2003) das próprias cidades gêmeas em questão. Os *Lions* e *Rotarys Clubs* das duas cidades instituíram o *movimento* que debatia profundamente o tema e realizava ações em prol de que a construção da ponte fosse um projeto assumido pelas demais escalas de poder e gestão.

O primeiro ato desse movimento foi em 1972, quando uma comissão composta de argentinos e brasileiros foi ao encontro do presidente Argentino, que na ocasião estava em Paso de Los Libres, para apresentação da pauta da ponte internacional e entrega de um pequeno estudo sobre a viabilidade da construção da

---

<sup>41</sup> Cabe resgatar alguns elementos históricos das relações entre essas duas cidades. Em 1692, nesse local aconteceu a passagem através do Rio Uruguai de um expressivo número de índios catequizados sob a liderança do Padre espanhol Francisco Garcia. Este fato levou a fundação do “Povo de São Francisco de Borja”. Iniciava-se aí a segunda fase das Missões Orientais, constituindo o que foram os Sete povos das Missões.

infra-estrutura no local. Também foi encaminhada uma cópia para o governo brasileiro para fins de apreciação. Esse relatório intitulado “Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé: por quê?” havia sido produzido pelos próprios componentes do *movimento* e procurava apontar a importância da efetivação de tal empreendimento entre essas cidades.

Nesse primeiro esforço dos atores locais em sistematizar uma justificativa para a construção da ponte no local, é destacada a vantagem da cidade de São Borja já contar com acesso rodoviário, infra-estrutura que em outros pontos de fronteira do Rio Grande do Sul não havia. Exemplo apontado é Porto Mauá<sup>42</sup>, que exigiria investimentos por parte do Ministério dos Transportes para a implantação de uma rodovia, para só a partir daí haverem as condições para receber uma ponte internacional. Também o setor comercial de São Borja é colocado como um diferencial vantajoso em relação aos demais municípios fronteiriços (COMISSÃO PRÓ-PONTE INTERNACIONAL SÃO BORJA - SANTO TOMÉ, 1972).

A mobilização em prol da ponte foi obtendo diversos avanços e até extrapolando seus objetivos específicos iniciais. Foram geradas diversas atividades para mobilizar mais setores e obter mais visibilidade, com vistas a incidir nas decisões relativas às prioridades políticas dos dois países. Essas ações locais se situam dentro de um grande marco geral de primeiros passos da cooperação/integração entre Brasil e Argentina.

As questões motivadoras da articulação entre São Borja e Santo Tomé não tinham como exclusivo foco a ponte internacional. Exemplo disso é a articulação entre as duas cidades para a criação da Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS), em 1982. A criação desta associação congregadora de todos os setores da economia – produção primária, indústria e comércio – surgiu da necessidade de atendimento das demandas de soluções para os problemas comuns às duas cidades. Essa associação, que tinha membros em comum com a Comissão Pró-Ponte, constituiu-se em mais um ator importante, na escala local, a apoiar a pauta da ligação viária internacional.

---

<sup>42</sup> Município localizado no noroeste do Rio Grande do Sul, cuja cidade argentina localizada na outra margem do rio é Alba Posse. A organização dessas cidades gêmeas será melhor explorada no item 6.3.2. desta dissertação.

Campanhas publicitárias eram realizadas no intuito de divulgar a importância da construção da infra-estrutura no local. Uma expressão disso é o adesivo (Ilustração 4) distribuído no início da década de 1980 e que através de símbolos sintetiza em parte as características do processo que estava ocorrendo, bem como os interesses dos atores locais que estavam em jogo nesse projeto (turístico, cultural e econômico).



Ilustração 4 – Adesivo de Campanha Pró-Construção da Ponte São Borja - Santo Tomé  
Fonte: Acervo Pessoal de Paulo Maurer.

Articulações políticas entre as diversas escalas de poder e gestão, tanto brasileiras como também argentinas, eram realizadas em prol do andamento do projeto da ponte internacional. Havia, sobretudo, uma preocupação dos atores locais em contatar as demais escalas. Esses atores dialogavam com os governos do estado/província, deputados estaduais e federais, assim como também com os ministérios responsáveis por tal assunto.

Diversas reuniões foram realizadas nas cidades de São Borja e Santo Tomé, assim como também nas sedes de governos provincial/estadual e nas capitais nacionais, tendo como tema essa ligação internacional. Alianças eram realizadas no intuito de desenhar estratégias para que as justificativas desse projeto se tornassem mais consistentes e assumissem maior visibilidade política. Entre os argumentos que eram utilizados estavam: (a) a importância do projeto no contexto da aproximação política dos dois países nos âmbito dos Estados nacionais e dentro da

conformação do Mercosul, assim como (b) a relevância econômica dessa obra, já a ponte teria um papel de incentivadora do comércio internacional.

Um novo encontro foi realizado e, após o que foi expresso pelos presidentes dos dois países, a comissão tomou essa posição como uma garantia da execução do projeto de ligação viária. Contudo, passaram-se os anos e não houve avanços. Com isso, os atores locais voltaram a mobilizar-se entendendo que se não houvesse a defesa continua desse projeto, o mesmo não se consolidaria.

Um dos marcos mais importantes dentro dos encaminhamento do projeto dessa ponte internacional deu-se em 1989, quando é celebrado entre o Governo do Brasil e o Governo da Argentina o “Acordo<sup>43</sup> para a Construção de uma Ponte sobre o Rio Uruguai, entre as Cidades de São Borja e Santo Tomé”. A assinatura do Acordo Binacional, firmado pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, foi o primeiro ato formal em nível de Estado Nacional, para a construção dessa ligação viária. Nesse acordo, os presidentes firmaram a concessão da construção da ponte à iniciativa privada, cabendo aos governos do Brasil e Argentina efetivar a licitação para concessão. Para isso, foi criada a Comissão Mista Argentina-Brasil (COMAB)<sup>44</sup>.

Essa Comissão estava formada por representantes da Argentina e do Brasil, como é mostrado no Quadro 4:

Quadro 4 – Relação das entidades componentes da Comissão Mista Argentina-Brasil

<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministério das Relações Exteriores</li> <li>▪ Ministério dos Transportes</li> <li>▪ Departamento Nacional de Estradas de Rodagem</li> <li>▪ GEIPOT</li> <li>▪ Ministério da Fazenda</li> <li>▪ Polícia Federal</li> <li>▪ Governos do Rio Grande do Sul</li> <li>▪ Prefeitura Municipal de São Borja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministério das relações exteriores</li> <li>▪ Secretarias de Obras Públicas e Vialidad</li> <li>▪ Dirección Nacional de Vialidad</li> <li>▪ Direção Geral das Aduana</li> <li>▪ Dirección de Segurança das Fronteiras</li> <li>▪ Direção Nacional de Migrações</li> <li>▪ Governo de Corrientes</li> <li>▪ Intendência de Santo Tomé</li> </ul>

Fonte: Revista Ponte da Integração, 1997.  
Org. Dietz, C. I.

<sup>43</sup> Este acordo Internacional foi aprovado na Argentina pelo Decreto Nº 2.714 e no Brasil pelo decreto Legislativo nº 82.

<sup>44</sup> Lei Argentina nº 23.772.

Esta Comissão, por meio de seus membros, cuidou dos trâmites burocráticos envolvendo questões referentes aos dois países nos ligados ao empreendimento que diziam respeito aos interesses dos dois países.

A decisão de realização dessa obra no formato de concessão privada constitui-se em um fato inovador na América Latina. Este tipo de estratégia está situado dentro de um cenário de reforma do Estado e se constitui em um exemplo emblemático (RÜCKERT, 2003). Trata-se da primeira ação conjunta entre Estados membros do Mercosul e empresas de capital privado no que tange especificamente à articulação viária entre os territórios (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2007).

Em 1990, os presidentes dos dois países fazem uma “Declaração sobre a Ponte São Borja - Santo Tomé”. Nesse documento eles afirmam que a construção dessa ponte era uma das condições fundamentais para o aprofundamento do processo de integração regional e, por isso, determinam às respectivas autoridades nacionais que tomassem as medidas necessárias com o objetivo de promover licitação pública, num prazo de máximo de 60 dias, para a construção e exploração, em regime de concessão de obra pública.

A publicação do edital de licitação para habilitação da empresa que realizaria a construção da ponte internacional ocorreu em 1991. Contudo, apenas uma empresa candidatou-se e seu projeto não foi aprovado. O pouco interesse apresentado pelas empresas foi resultado das demasiadas exigências apresentadas no edital, o que encarecia a obra. Entre essas requisições estavam uma grande área construída, dupla função da ponte (rodo e ferroviária), obras nos dois lados da fronteira, entre outros aspectos mais específicos.

A COMAB volta a reunir-se para a proposição de um novo edital (1995), retificando os problemas que geraram o insucesso do primeiro. A partir de estudos realizados pela Universidade de Córdoba muitas das exigências apresentadas no primeiro edital foram revistas. O relatório considerou para a análise as possibilidades de uma ponte, rodoviária, rodoferroviária e ainda ferroviárias de forma isoladas. Isso permitiu que se fizesse um comparativo entre essas possibilidades. Por fim, a opção feita pela Comissão foi de realização de um edital que previsse apenas uma ponte rodoviária.

Assim foi definida a realização de licitação única para a construção, manutenção e exploração da ponte e de seus respectivos acessos e obras complementares dos dois lados da ponte. O custo financeiro foi estimado em U\$ 31 milhões de dólares, sendo esse valor dividido entre os governos dos dois países e a empresa concessionária, como pode ser visualizado na Tabela 2:

Tabela 2 – Custos da obra de infra-estrutura no Ponto de Fronteira São Borja - São Tomé

<b>Partes envolvidas</b>	<b>Valor (milhões U\$)</b>
Governo Argentino	08
Governo brasileiro	08
Empresa Concessionária	15
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fonte: Delcon  
Org.: Dietz, C. I.

Os líderes políticos dos dois países reúnem-se em fevereiro de 1995, num encontro de trabalho em Foz do Iguaçu (PR). com a presença dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, juntamente com o ministro dos Transportes, Odacir Klein, o Secretário de Obras da República Argentina, Wylian Otrera e o ministro Marcelo Jardim do Ministério das Relações Exteriores, aprovaram que a obra fosse feita em parceria dos dois governos com a iniciativa privada, e que o processo de licitação utilizaria a metodologia "Data Room", já empregada nas privatizações na Argentina.

O novo edital foi lançado para escolha da empresa em 1995. Essa cerimônia aconteceu sobre a balsa que, na época, era utilizada para fazer a travessia no Rio Uruguai, entre São Borja e Santo Tomé. Nessa ocasião estiveram presentes líderes políticos de nível federal e estadual como, por exemplo, o ministro dos transportes do Brasil, o Secretario de Obras Públicas da Argentina, além dos governadores do Rio Grande do Sul e de Corrientes.

No processo licitatório concorreram 23 empresas que haviam sido pré-qualificadas, e, em 30 de novembro de 1995, dois consórcios, apresentaram proposta final. Naquele mesmo dia, o resultado foi anunciado no qual venceu o Consórcio MERCOVIA, formado pelas empresas IMPREGILO (italiana), CIGLA

(argentina), IGLYS (brasileira), NECON (argentina), CHEDIACK (argentina) e USIFAST (brasileira). Este adquiriu o direito de explorar a utilização das instalações e serviços durante o período de 25 anos.

A homologação do resultado e assinatura do contrato de concessão aconteceu em 12 de dezembro de 1995. Nessa mesma data, a Comissão Mista Brasileiro - Argentina entregou oficialmente, a área de construção para a Mercovia S.A. A partir deste ato, começou a correr o prazo para a exploração privada da travessia estabelecido em 25 anos, por intermédio da cobrança de um pedágio básico de US\$ 9,85. O tempo máximo para construção da ponte foi estimado em dezoito meses a contar da homologação do contrato de concessão pelos dois países, o que ocorreu em abril de 1996.

Assim, depois de quase 40 anos das primeiras ações relativas ao projeto da ponte, a infra-estrutura foi construída. Os atores fronteiriços locais e locais/regionais atingiram a concretização de seu grande objetivo dentro do cenário fronteiriço. O objetivo que nas primeiras ações da comissão restringia-se a visão de ligar duas cidades vizinhas, passou a ser visto como a ligação bioceânica e uma grande impulsionadora do Mercosul.<sup>45</sup>

Acontece no dia 09 de dezembro de 1997 a inauguração da “Ponte da Integração”, com a presença dos presidentes dos dois países juntamente com um grande número de autoridades e de habitantes de São Borja, Santo Tomé e de cidades vizinhas (Ilustração 5).



Ilustração 5 – Inauguração da Ponte da Integração: os presidentes dos dois países cortando a faixa comemorativa

Fonte: Acervo Pessoal de Paulo Maurer/Trabalho de Campo, 2007.

<sup>45</sup> Entrevista com o Sr. Paulo Maurer, um dos principais líderes do movimento pró-ponte.

Apesar da abertura oficial da ponte ter acontecido no início de dezembro, foi permitido que os caminhões passassem pela ponte apenas no limiar de 1998. Nos últimos dias de 1997 não foi cobrado nenhum pedágio para trafegar entre as duas cidades por meio de veículos de passeio.

### *5.3.3. O Centro Unificado de Fronteira: inovação político-territorial no cenário fronteiriço*

A principal inovação político-territorial empreendida nessas cidades geminadas é o Centro unificado de Fronteira (CUF)<sup>46</sup>, que é uma estrutura vinculada à ponte internacional. É a primeira vez na América do Sul que um único espaço é utilizado para o conjunto total das ações aduaneiras de dois países. Esse fato faz com que esse ponto de fronteira seja diferenciado em relação aos demais, mostrando uma experiência bem sucedida de trabalho conjunto de profissionais dos dois países e agilização dos trâmites legais da circulação de pessoas e mercadorias. Dessa forma, o Centro Unificado de Fronteira representa um avanço nas relações político-institucionais entre os dois países.

As instalações do CUF foram construídas em território argentino, no município de Santo Tomé (rever Ilustração 3). A estrutura é bastante bem equipada para o atendimento das funções alfandegárias. A área de cargas conta com um pátio aduaneiro concretado com uma área aproximada de 100.000 m<sup>2</sup>, o que oferece uma capacidade para estacionamento de 450 caminhões em boxes numerados. Na Ilustração 6 pode ter-se uma idéia de como está distribuído esse complexo aduaneiro:

---

<sup>46</sup> Regulamentado pelo Decreto nº 3.467, de 17 de maio de 2000.



Ilustração 6 – Vista aérea do Centro Unificado de Fronteira  
Fonte: DELCON, 2006.

Destaca-se que o CUF se constitui em uma das melhores infra-estruturas aduaneiras situadas na fronteira brasileira. Nesse centro existem as seguintes instalações:

- a) Guaritas de ingresso ao pátio aduaneiro: O caminhão ao ingressar ao Centro Unificado de Fronteira deve fornecer alguns dados básicos e o sistema automaticamente, conforme o tipo de carga, indica o box no qual o veículo deve estacionar, sendo distribuído conforme o tipo de carga.
- b) Um prédio administrativo onde trabalham organismos de ambos países que intervém nos trâmites aduaneiros.
- c) Restaurante para os caminhoneiros.
- d) Prédio com lavanderia e sanitários para caminhoneiros, contando tanto com sanitários para homens como para mulheres.
- e) Prédio de primeiros socorros e vigilância.
- f) Prédio de laboratórios fito-zoosanitários onde estão instalados SENASA, Ministério de Agricultura, EMATER, Departamento de Salud y Laboratorio de MERCOVIA SA, para análise dos gêneros alimentícios.
- g) Balança para pesagem de caminhões.

- h) Edifício de inspeção física, com boxes para estacionamento para caminhões de forma simultânea, com representações da Aduana Argentina, Receita Federal e da MERCOVIA S.A.
- i) Dois depósitos para mercadorias retidas e em trâmite, sobre jurisdição de cada uma das Aduanas.
- j) Prédio para dedetização, totalmente distanciado da área central.
- l) Prédios destinados aos operadores de comércio exterior - um para argentinos e outro para brasileiros – onde há disponibilidade de linhas telefônicas argentinas e brasileiras, Sistema Informático María (sistema aduaneiro argentino), Siscomex e o sistema de informação próprio da Mercovia.
- m) Neste mesmo prédio, também está a Administração Operacional da Mercovia.

Trabalham no Centro Unificado de Fronteira mais de 400 funcionários, somando os organismos específicos de cada um dos dois países. Na empresa concessionária são 86 e desses 32 são brasileiro. O CUF conta com 68 salas para Operadores de Comércio Exterior e representações de empresas transportadoras, localizados no mesmo complexo.

Os organismos de controle zoofitossanitários da Argentina e do Brasil, como: SENASA, MAARA, EMATER, possuem seus procedimentos unificados e de forma simultânea, com retirada de amostra de produtos argentinos e brasileiros, onde os trabalhos e emissão dos respectivos laudos de inspeção e certificados são feitos em conjunto com ambos os organismos de Brasil e Argentina.

É importante destacar que a integração nos organismos públicos e a totalidade dos trâmites aduaneiros e migratórios feitos em uma única parada pelo transportador, permitem reduzir notavelmente o tempo de demora dos despachos aduaneiros dos caminhões. Outros aspectos como a segurança das cargas e veículos e a disponibilização de informações on-line fazem com que este ponto de fronteira seja eleito como rota logística de muitas empresas. A escolha desse local dá-se principalmente por empresas que trabalham com mercadorias de maior valor agregado como, por exemplo, as automobilísticas. Essas procuram rapidez nos trâmites de desembarço aduaneiro e não vêem o valor do pedágio como oneroso dentro de sua opção logística.

O Centro Unificado congrega organismos públicos argentinos e brasileiros responsáveis pela nacionalização e desembaraço das mercadorias transportadas pelos caminhões. Estes organismos são (Quadro 5):

Quadro 5 – Organismos presentes no Centro Unificado de Fronteira

Argentina	Brasil
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aduana Argentina</li> <li>▪ Gendarmeria Nacional</li> <li>▪ Banco Nación</li> <li>▪ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)</li> <li>▪ Cámara Argentina de Comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Receita Federal</li> <li>▪ Polícia Federal</li> <li>▪ Banco do Brasil</li> <li>▪ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>▪ Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA)</li> <li>▪ Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)</li> <li>▪ EMATER</li> <li>▪ Associação Comercial de São Borja (ACISB)</li> </ul>

Fonte: Delcon, 2007.

Org.: Dietz, C. I.

Os controles integrados de fronteira constituem-se em mecanismos otimizadores no trânsito fronteiriço e, assim, tendem a aproximar os territórios via aceleração de fluxo. A utilização de procedimentos administrativos e operativos compatíveis, a aplicação seqüencial e/ou simultânea por parte dos funcionários dos distintos organismos dos Estados de suas respectivas disposições legais, regulamentares e administrativas, referidas ao trânsito de pessoas, veículos e bens nos pontos de passagem internacionais habilitados para tal nas fronteiras comuns, em um único recinto físico, representa agilidade e eficiência (ALADI, 2002).

#### 5.3.4. Avaliação das repercussões territoriais da Ponte da Integração e do CUF

Verifica-se uma tendência de crescimento contínuo do volume de veículos que trafegaram pela Ponte da Integração ao longo da primeira década de existência dessa infra-estrutura de vinculação física, como pode ser observado no Gráfico 4. É nítido o aumento no fluxo de caminhões e, sobretudo, de veículos vicinais desde a

sua inauguração. Entretanto, apesar disso, esses números estão abaixo das expectativas previstas no estudo de viabilidade realizado pela Universidade de Córdoba (1994).

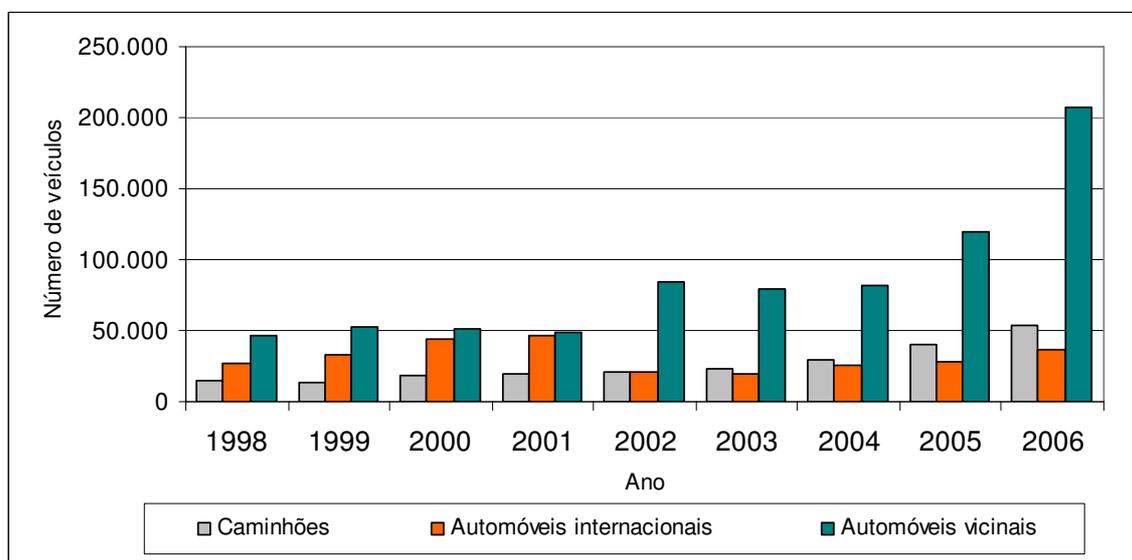


Gráfico 4 – Fluxo de Caminhões e automóveis na Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé entre os anos de 1998 e 2006

Fonte: ABTI

Organização: Dietz, C. I

A dissonância entre as projeções realizadas no estudo de viabilidade e os números que se efetivaram promoveu um embate entre os atores públicos (os Estados nacionais) e o setor privado (a empresa concessionária). A Mercovia, empresa concessionária, requisitou um reequilíbrio de contrato a fim de reaver o capital que deixou de gerado com o não atendimento das estatísticas previstas no estudo.

As expectativas apresentadas no Estudo de Viabilidade realizado pela Universidade de Córdoba (1994, p. 253) eram de que a demanda para um cenário básico, o fluxo de trânsito pesado (caminhões) pela ponte Santo Tomé - São Borja alcançaria, no ano de sua habilitação (previsão feita para 1997), 80.000 unidades, crescendo a uma taxa de 3% ao ano; os veículos vicinais seriam 150.000 com uma taxa de crescimento de 2% e os veículos leves de longa distância (por motivo de turismo) alcançariam um total de 25.000 unidades, com taxa de crescimento de 2%.

Além da projeção de uma demanda média esperada, foram também apresentados quadros que previam condições mais positivas e também negativas ao que se referia a circulação nesse ponto de fronteira. Dessa forma, os números previstos, conforme os três tipos de cenários, podem ser visualizados na Tabela 3:

Tabela 3 – Expectativa de fluxo de automóveis entre São Borja - Santo Tomé para o ano de 1997

<b>Tipo de veículo</b>	<b>Cenário otimista</b>	<b>Cenário Básico</b>	<b>Cenário Pessimista</b>
Veículos pesados	90.000	80.0000	65.000
Veículos leves	30.000	25.000	20.000
Veículos vicinais	170.000	150.000	120.000

Fonte: Estudo de Viabilidade Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé, 1994.

Org.: Dietz, C. I.

Vale destacar que na década de 1990 as expectativas diante do processo de constituição do Mercosul eram muito positivas e, muitas vezes, em excesso otimistas, como foi o caso do Estudo de Viabilidade apresentado pela Universidade de Córdoba. Passados 10 anos da inauguração da ponte ainda não estão sendo alcançados os índices previstos. No ano de 2006, passaram 53.756 caminhões pela Ponte da Integração, número ainda abaixo daquele previsto para o ano de 1997 em “cenário pessimista”.

Nesta reavaliação de contrato, também foi levado em conta o não funcionamento 24 horas por dia dos trâmites de desembarço aduaneiro, fato que havia sido previsto no contrato original, mas que nunca chegou a se efetivar. Segundo o representante brasileiro da Delegação de Controle, a ausência de quadro de pessoal dos órgãos de ambos os países pode ser apontado como uma das principais causas do não cumprimento do que havia sido acordado<sup>47</sup>.

A resolução dessa questão deu-se através de arbitragem internacional, ou seja, cada um dos países deveria eleger um representante. As pessoas escolhidas deveriam elencar um terceiro país, para que enviasse alguém. No caso o país escolhido para mediar a questão foi o Uruguai. O resultado acordado nessa

<sup>47</sup> Entrevista realizada no dia 05 de setembro de 2007.

arbitragem foi um novo aporte que deveria ser dado por parte dos governos de Brasil e Argentina, sendo que cada um destes teve de realizar um novo investimento na ordem de U\$ 7,5 milhões. Por outro lado, a empresa concessionária também reduziu em 10% o valor cobrado pelo pedágio.

Retomando-se a questão das especificidades dos fluxos que circulam via Ponte da Integração, tem-se que o trânsito que mais se destaca é o de automóveis vicinais. Verifica-se então a importância crescente assumida pelo comércio local fronteiriço – “comércio formiga” - realizado entre as localidades fronteiriças de São Borja e Santo Tomé.

Existem dois aspectos que colaboram para essa grande circulação de veículos vicinais constatada no local (como foi retratado no Gráfico 03): (a) o valor diferenciado pago pelos veículos com placas das cidades gêmeas em questão e (b) o fato de que os veículos vicinais pagam o pedágio somente uma vez ao dia, independente da quantidade de vezes que realizarem a passagem pela ponte.

Tais questões foram exigências realizadas pela Comissão Pró-Ponte ainda no período de montagem do edital e que conseguiram ser concretizadas. Para obter os benefícios de pagamento diferenciado do pedágio, os moradores das duas cidades precisam solicitar junto ao Centro Unificado de Fronteira a “carteira de cidadão fronteiriço”. Para isso, é necessária a apresentação de comprovante de residência e também do documento do automóvel.

Na Tabela 4 são apresentados os valores diferenciados para cada tipo de veículo:

Tabela 4 – Valor do pedágio cobrado para o tráfego pela Ponte da Integração

<b>Tipo de veículo</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Veículos leves	20,00
Veículos leves com reboque	30,00
Ônibus e caminhões até 3 eixos	60,00
Caminhões maiores de 3 eixos	100,00
Veículos Vicinais	6,00
Ônibus Vicinais	60,00
Motos	4,00

Fonte: Delcon, 2007  
Org.: DIETZ, C. I.

A partir da inauguração da ponte foi instituída uma linha regular de ônibus entre as duas cidades, realizando o trajeto quatro vezes ao dia. O ônibus parte dos centros urbanos das cidades e no Centro Unificado de Fronteira realiza a parada obrigatória para que os passageiros façam a “migração”, ou seja, a formalização de sua ida a cidade/país vizinho. O pedágio é incluído no valor da própria passagem do ônibus comprada pelo passageiro. Este é um dos principais fatos que demonstram que a ponte permitiu uma maior aproximação das duas comunidades fronteiriças.

Koch (1999), em estudo realizado logo após a inauguração da ponte internacional, levantava a perspectiva de crescimento populacional em torno de 3 a 5% em função da ponte internacional. Esta expectativa estava embasada na atração de migrantes para as duas cidades, ocorrido no período de construção da ponte. Contudo, essas localidades não se consolidaram como áreas populacionais atrativas (Tabela 5), uma vez que, encerradas as obras, não houve praticamente a criação de novos postos de trabalho.

Tabela 5 – Evolução da população do Município de São Borja e do Departamento de Santo Tomé

<b>Cidade</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
São Borja	58.202	63.783	64.869
Santo Tomé	32.981	43.360	48.364

Fonte: IBGE, INDEC.

Org.: Dietz, C. I.

As expectativas do poder político e da população de ambas as cidades era de que fossem ali se instalar inúmeras empresas, entre indústrias e transportadoras trazendo um expressivo dinamismo econômico para o local. Contudo, essas previsões praticamente não se confirmaram ao longo dos 10 anos de existência da ponte internacional. Tal fato, por sua vez, está associado a um conjunto de fatores.

Pode-se afirmar que se criaram expectativas excesso em torno da implantação dessa infra-estrutura. As mudanças que eram esperadas não condiziam com a realidade que outras experiências já mostravam. As transformações e benefícios dão-se ao longo do tempo, ou seja, a médio e longo prazo. No caso de

Uruguaiana – Paso de Los Libres o grande incremento econômico aconteceu, sobretudo nos últimos 15 anos, dos 60 de sua existência.

Além disso, o fato de existir outro ponto de fronteira já consolidado e sem cobrança de pedágio (no caso, Uruguaiana – Paso de los Libres) pode ser apontado como um dos motivos para que houvesse um incremento de certa forma lento no volume de caminhões trafegando por São Borja – Santo Tomé. A tradição do primeiro ponto de passagem pode ser apontado como um dos fatores motivadores para as empresas de logística continuarem a elegê-lo, pelo menos em curto prazo, como sua rota logística.

No caso da expectativa em torno da instalação de indústrias, tem-se que isto requer todo um conjunto infra-estrutural para sua instalação que não foi previsto e planejado pelas prefeituras de ambas as cidades. Não seria apenas o fato da construção da ponte internacional um determinante para isso. Também deve ser considerado que há um fator mais forte interferindo sobre isso que é a questão dos espaços opacos (SANTOS & SILVEIRA, 2005). Isto é, há ausência de densidade técnica e institucional na região, aspecto que pode ser encontrada nas regiões industrializadas e que só tende a concentrar ainda mais a riqueza.

Acerca de repercussões territoriais da instalação de grandes infra-estruturas é importante resgatar Laureli (1997), que por sua vez, esclarece que não se pode afirmar que a execução de um grande obra traga o desenvolvimento para uma região. Segundo a autora, são numerosas as experiências em que essas obras tendem mais a se constituir enclaves do que difusores de benefícios aos setores locais. Acrescenta ainda que são poucos os exemplos em que são geradas condições para a melhoria da qualidade de vida da população residente e também daqueles migrantes que às vezes passam a residir de maneira permanente uma vez concluída a obra.

Para o espaço urbano de São Borja, particularmente, houveram repercussões negativas vinculadas ao fato de que com a construção da ponte internacional em um ponto relativamente distanciado da cidade. Houve uma diminuição considerável do movimento comercial e da procura pela prestação de serviços no local. No período anterior à ponte, o “passo fronteiriço”, local onde havia a travessia da balsa, estava em um dos bairros da cidade e isto fazia com que os transportadores circulassem no

espaço urbano e, conseqüentemente, consumissem ali. Assim, a cidade prestava um grande número de serviços (hotéis, bares, restaurantes, etc) a estes caminhoneiros que faziam a travessia internacional em direção a outros países ou então que estavam retornando ao Brasil.

No que se refere ao volume comercial que circula pela Ponte Internacional/ CUF percebe-se que ocorre uma inversão entre a participação de cada um dos dois países desde a inauguração destas infra-estruturas até 2006 (Gráfico 04). Enquanto que na época em que foi inaugurada a ponte os valores exportados pela Argentina superavam os valores importados, atualmente acontece o contrário.

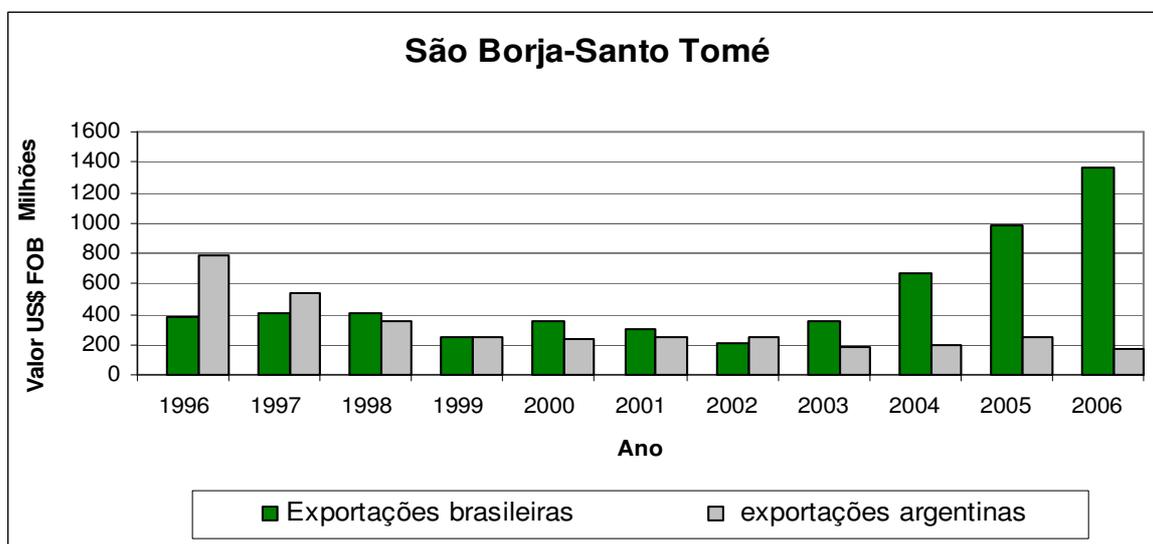


Gráfico 5 – Valores de exportações de Brasil e Argentina que circulam pela Ponte da Integração

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Org.: Dietz, C.

Pode ser apontado como um dos principais responsáveis por este cenário a crise interna da Argentina, que teve repercussões muito mais expressivas na economia nacional do que o caso brasileiro. Destaca-se também que as exportações do Brasil que circulam por este ponto de fronteira constituem-se em produtos com valor agregado relativamente alto, enquanto que a Argentina exporta basicamente produtos agrícolas.

#### **5.4. A importância das pontes internacionais de Uruguaiana - Passo de Los Libres e São Borja - Santo Tomé no processo de “mudança” da funcionalidade fronteiriça**

As duas pontes internacionais tratadas neste capítulo (Uruguaiana - Passo de Los Libres e São Borja – Santo Tomé) são emblemáticas para evidenciar dois contextos distintos das relações entre os países e de concepção de fronteira. O projeto e a execução da primeira ponte aconteceram em um contexto de instabilidade conjuntural, mas que dava os primeiros passos de cooperação (CANDEAS, 2006), já que toda fase histórica anterior das relações entre os dois países, era marcada pela instabilidade estrutural, ou seja, predominavam as disputas e os desentendimentos.

A Ponte da Integração por sua vez retrata um contexto de expressiva aproximação e encaminhamentos dentro do projeto de integração regional. Essa fase é posterior ao período de instabilidade conjuntural que foi caracterizada pela rivalidade (CANDEAS, 2006) que predominou ao longo do período das ditaduras dos dois países.

Uma das principais características que diferenciam o processo de execução de cada uma dessas obras são os atores que estiveram envolvidos no projeto. Como foi evidenciado ao longo do capítulo, na primeira ponte edificada estiveram envolvidos, sobretudo os atores políticos das esferas federais dos dois países e, em certa medida, os da escala local. Por sua vez, na ponte São Borja - Santo Tomé, pode ser identificado o envolvimento de um número maior de escalas de poder e gestão e uma diversidade de atores envolvidos. Tem envolvimento neste processo a escala local, estadual, regional-trasfronteiriça (CODESUL/CRECENEA), nacional e supranacional (Mercosul).

A importância dessas ligações viárias na “mudança” da função/conteúdo fronteiriço de *fronteira-separação* para *fronteira-articulação* refere-se, sobretudo ao fato dessas pontes constituírem-se em conectores nos sistemas rodoviários e ferroviários dos dois países. Por sua vez essa ligação física se traduz em maior circulação de pessoas e mercadorias.

A ponte entre São Borja e Santo Tomé não se constitui no último projeto de ligação viária entre Brasil e Argentina. Apesar de algumas expectativas não terem sido atingidas com a implantação da Ponte da Integração, existem outros projetos de construção de pontes entre cidades gêmeas argentinas e brasileiras, separadas pelo Rio Uruguai, como será visto no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO 6**

### **CIDADES GÊMEAS CANDIDATAS À PONTE INTERNACIONAL SOBRE O RIO URUGUAI: o papel dos atores locais e locais/regionais na organização territorial em prol do projeto das novas ligações viárias**

Neste capítulo é apresentado um retrospecto da mobilização das cidades gêmeas (Porto Xavier - San Javier, Porto Mauá - Alba Posse, Itaquí - General Alvear) em torno dos projetos de construção de novas pontes ligando Brasil e Argentina. Procura-se analisar o papel das organizações locais e locais/regionais em prol dessa pauta e identificar suas articulações com outras escalas de poder e gestão. Além disso, permeando esta questão, procura-se identificar aspectos ligados à dinâmica transfronteiriça que marcam essas cidades geminadas, bem como apontar outras pautas que estão presentes nesses locais.

Nesse sentido, este capítulo contribui para mostrar as “transformações” nas funções das fronteiras na medida em que apresenta exemplos da emergência de outras escalas territoriais em se tratando de articulação Brasil e Argentina. Os atores localizados nos âmbitos do Estado, mercado e sociedade civil nas escalas local e local/regional passam a desenvolver ações de articulação entre os diferentes níveis escalares, sobretudo a partir da década de 1980. Essas cidades geminadas possuem relações históricas em diversos âmbitos. Contudo, nas últimas décadas, o entrelaçamento entre as mesmas passa a incorporar novos elementos.

#### **6.1. Perspectivas e interesses vinculados à construção de novas pontes sobre o Rio Uruguai**

A construção de uma ponte internacional tem vários reflexos territoriais, implicando, sobretudo na facilitação da mobilidade de pessoas, estímulo ao

estabelecimento de circuitos turísticos integrados e promoção de maiores volumes de exportação e importação de produtos nas diversas escalas. Esses reflexos que tendem a ser gerados pela construção de novos elos rodoviários geram interesses/motivações que vêm sendo demonstradas pela sociedade civil organizada, empresas, prefeituras, câmaras de vereadores e assembleias legislativas. Essa pauta vem sendo debatida nas diversas escalas de poder e gestão, sendo que, recentemente, encaminhamentos legais vêm sendo tomados para o andamento do processo. Essas ações podem ser encaradas como avanços consideráveis, frente à importância que este projeto assume e ao tempo que o assunto já é discutido.

As discussões relacionadas à questão da construção da ponte internacional se dão em várias escalas concomitantemente. Ao mesmo tempo em que ocorreu a aproximação dos países, sobretudo institucionalizada pelo Estado na escala nacional, através dos acordos de cooperação, e na escala supranacional (representada pelo Mercosul e IIRSA), ações vêm sendo promovidas nas escalas regional-transfronteiriça, de unidades da federação, local-regional e local.

Em certos casos, algumas escalas de poder e gestão não possuem conhecimento dos fenômenos que estão acontecendo em outra. Por exemplo, em relação à IIRSA, detectou-se que em geral os atores locais e locais/regionais desconhecem as tratativas que vem sendo feitas nesse âmbito (com exceção do grupo de atores argentinos que defendem a construção da ponte em Alba Posse – Porto Mauá).

Os indícios das primeiras discussões em torno da construção da segunda ponte internacional unindo Brasil e Argentina, como já mencionado no capítulo anterior, remontam a década de 1950, momento no qual já eram várias as cidades gêmeas que se apresentavam interessadas em sediar tal infra-estrutura. Contudo, foi na década de 1980, com os acordos assinados entre os dois países, que tal assunto passou a ganhar maior atenção. O auge dos debates aconteceu na década de 1990, quando a conjuntura de criação do Mercosul motivava o processo e havia um crescente volume de mercadorias sendo comercializadas entre os dois países.

Com a decisão da construção da ponte internacional entre as cidades geminadas de São Borja e Santo Tomé, foi necessária a mobilização das demais

idades fronteiriças interessadas, no intuito de demonstrar que outros pontos de fronteira também necessitavam de tal infra-estrutura.

A intensa ação da escala local e local/regional pode ser comprovada pelo grande número de documentos que foram confeccionados em função dos interesses nesse projeto. Em arquivos públicos, de entidades ou ainda acervos pessoais das lideranças pode-se ter acesso a grande quantidade de atas e correspondências que foram encaminhadas, nas últimas décadas, por esses atores às escalas mais elevadas de poder e gestão, sempre tendo como objetivo requerer aparecesse na agenda política dos dois países a construção da ponte internacional.

Essa mobilização em prol da construção da ponte envolve uma trama complexa de atores estatais e não estatais (LACOSTE, 2003), que articulados nas diversas escalas conseguem manter esta pauta expressivamente presente nas discussões políticas, independente das dificuldades conjunturais que se configuram nos dois países.

Por sua vez a possibilidade de construção dessa terceira ponte envolve disputas entre os grupos de atores locais e locais/regionais relativos a cada par de cidades gêmeas candidatas. Cada grupo defende e argumenta que a ponte seja construída no local que tem as condições de atender aos seus interesses políticos e econômicos.

A presença de uma infra-estrutura de tal envergadura promove repercussões territoriais, interferindo na organização territorial de diversas escalas, e cuja maior visibilidade tende a ser assumida em nível local. Essa expectativa com os benefícios que poderiam ser gerados pela construção da ponte foi constatada nas entrevistas nos três pares de cidades gêmeas que aspiram à ponte. Segundo o Prefeito Municipal de Porto Mauá:

(..) a ponte internacional é uma necessidade no contexto atual para o município e região. Uma obra deste porte é capaz de trazer um conjunto de repercussões, inclusive algumas de ordem não benéfica, porém é necessário que município e região estejam aptos a atender as necessidades dos novos tempos<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Entrevista realizada com o Prefeito Municipal de Porto Mauá em oportunidade de evento realizado na Assembléia Legislativa que tratava sobre as pontes internacionais.

A construção de infra-estruturas sobre o território tende a impulsionar novas organizações espaciais sobre o mesmo e ativar novos arranjos relativos a indústrias, instituições, modos de ação e gestão (MATIAS, 2003)<sup>49</sup>. Assim, apesar das repercussões que tendem a ser esperadas nos casos de grandes investimentos não terem se concretizado no exemplo de São Borja - Santo Tomé, do modo como era esperado, mesmo assim as demais cidades geminadas mantiveram-se ativas defendendo seu projeto pela ponte.

Uma das justificativas para tanto empenho desses atores em prol das pontes são as dificuldades econômicas enfrentadas pelos municípios candidatos e por suas respectivas regiões. Esse status está vinculado às crises do setor agropecuário, que é o segmento econômico que mais se destaca na região de fronteira brasileiro-argentina.

Diante desse cenário, as possíveis repercussões territoriais decorrentes da construção de uma ligação viária com o país vizinho são entendidas como um possível “motor” para o desenvolvimento dessas cidades gêmeas candidatas (escala local) e, conseqüentemente, para as regiões (escala local/regional) em que estão inseridas.

Em se tratando da região oeste do território gaúcho e centro da província de Corrientes, onde são candidatas Itaqui - General Alvear, a economia está baseada na pecuária e na rizicultura, ambas as atividades em contexto de crise. Em se tratando da região (Corede) que Itaqui faz parte, o *Rumos 2015* aponta que pode ser avaliado como “em dificuldades” já que se caracteriza por baixo dinamismo econômico, reduzidas potencialidades e condições sociais desfavoráveis (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

No que se refere ao noroeste gaúcho e centro/sul de Misiones, onde são candidatas Porto Mauá - Alba Posse e Porto Xavier - San Javier, há predominância de pequenos municípios com economia fundada no setor primário. No lado argentino os principais produtos são o fumo, “te” e erva-mate, enquanto que o soja, trigo e a pecuária leiteira destacam-se no lado brasileiro. Tem relevância também o setor

---

<sup>49</sup> É importante aqui esclarecer que ao trazerem-se exemplos das regiões transfronteiriças européias não se tem uma concepção de que esses fenômenos ocorridos em países desenvolvidos apresentem-se com as mesmas características e dimensões na região foco deste estudo.

metal-mecânico no qual os municípios de Santa Rosa, Panambi e Horizontina tem expressão.

O Corede Fronteira Noroeste, ao qual pertence Porto Mauá é considerado “emergente”, pela dinâmica econômica considerada alta, mas condições sociais ainda abaixo da média do estado do Rio Grande do Sul. O Corede Missões no qual está inserido Porto Xavier é considerado “em dificuldades”, com potencialidade e níveis sociais bem abaixo da média estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

A construção de uma ponte internacional ligando o noroeste do Rio Grande do Sul com Misiones também poderia ter repercussões nas regiões centro e sul do Paraguai (BRUNELLI ENGENHARIA, 2004). Essa região paraguaia tem ligação através de ponte com a Argentina, entre as cidades de Encarnación e Posadas. Por essa ligação rodoviária sobre o Rio Paraná circula expressiva quantidade de cereais e maquinário agrícola, mercadoria essa que teria facilitada sua circulação no território, se fosse construída uma infra-estrutura de ligação física entre Rio Grande do Sul e Misiones.

Diante da importância dessas conexões territoriais, os atores sociais, políticos e econômicos dos departamentos do sul do Paraguai apóiam as organizações pró-ponte do noroeste do estado gaúcho e do centro/sul de Misiones, ou seja, de Porto Xavier - San Javier e Porto Mauá - Alba Posse. Estes percebem a ampliação das ligações físicas entre Brasil e Argentina como uma expansão de suas possibilidades logísticas de escoamento da produção, tendo em vista que estas encontram restritas pela ausência de saída do Paraguai para o mar.

A articulação de atores locais/regionais do centro/sul do Paraguai com as regiões do noroeste gaúcho e zona centro e sul de Misiones têm na FEBAP o espaço propício, já que esta congrega os três países e trata justamente de temas internacionais de interesse para a escala regional-transfronteiriça.

O trabalho persistente dos atores locais e locais/regionais de ambos os países destaca-se no cenário fronteiriço, seguindo os mesmos moldes dos processos ocorridos em Paso de Los Libres - Uruguaiana (exemplo bem menos emblemático)<sup>50</sup> e Santo Tomé - São Borja. Isto é, as comissões locais e

---

<sup>50</sup> Como tratado no Capítulo 5, o contexto em que ocorreram as tratativas para construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres caracterizava-se pela *unidimensionalidade* do poder, ou seja, o Estado tinha papel central e a expressão do papel de outros atores é pouco significativa.

locais/regionais, formalizadas ou não, reivindicam das outras escalas de poder e gestão que a infra-estrutura componha a agenda política de prioridades dos países.

A inexistência de ponte, em situações de fronteira em que um rio separa dois centros urbanos, dificulta o aprofundamento das relações entre os mesmos (LAURELI, 1997). O curso d'água acaba exercendo um papel de dificultador na circulação física e, conseqüentemente, nas interações entre os grupos sociais dos dois lados do limite internacional. Com a ligação física, acontece uma interconexão maior entre os territórios, que não se restringe a determinada escala geográfica, mas pelo contrário tende a promover uma aproximação nos diversos níveis escalares.

Por outro lado, a simples existência da infra-estrutura não garante haja um estreitamento dos laços entre os dois lados da fronteira. Há exemplos em que, após a construção da ponte internacional, passaram a surgir inúmeros desentendimentos entre as comunidades fronteiriças antes não existentes ou existentes em menor grau. Este é o caso relatado por Grimson (2006), relativo à ponte San Roque González de Santa Cruz que liga Posadas (Argentina) a Encarnación (Paraguai). Esse fato serve também para destacar que o fato de estarem-se configurando “novas” funções, ligadas à cooperação, não eliminam a possibilidade de aparecimento de divergências.

Assim, tem-se que novas possibilidades de entrelaçamento fronteiriço podem conformar-se a partir da construção de uma ponte internacional, mas isto necessariamente precisa ser acompanhado de diálogo e de interesse de cooperação por parte dos atores das diversas escalas de poder e gestão de ambos os países. A execução de obras de infra-estruturas reflete a existência de interesses que motivaram sua construção, porém para que ocorram repercussões territoriais que conduzam ao desenvolvimento é necessário que seja acompanhado pela articulação econômica e política.

## 6.2. Retrospecto das ações em prol da construção de uma nova ponte internacional

Historicamente são vários os municípios da fronteira brasileiro - argentina que demonstram seu interesse pela construção de uma ligação viária entre os dois países. Assim, tratar do assunto de uma nova ponte entre Brasil e Argentina implica automaticamente na discussão acerca de qual seria o par de cidades que deve ser eleita para receber essa infra-estrutura. Para compreender como se desencadeiam as ações políticas em prol das pontes é fundamental entender como os diferentes atores multiescalares envolvem-se na questão.

A organização em nível local nas distintas cidades tem origem há algumas décadas, mas de forma bastante tímida. Ao longo dos anos diferentes pessoas participaram das comissões locais, passaram pelas lideranças desses movimentos. Contudo, o que se destaca é que essa pauta não foi abandonada apesar dos diversos empecilhos para o avanço do projeto. O trabalho constante e insistente desses atores locais objetiva, sobretudo, reivindicar e pressionar os atores estatais das escalas estaduais/provinciais e nacionais para que esta pauta seja colocada na agenda política de Argentina e Brasil.

Na década de 1970 já se reivindicava a construção de pontes no referido segmento de fronteira. As autoridades estaduais do Rio Grande do Sul e Misiones realizaram um encaminhamento conjunto solicitando às autoridades Federais do Brasil e da Argentina para a construção da ligação viária. Nesse período, as cidades geminadas de Porto Xavier e San Javier estavam bastante cotadas para que ali fosse executada a obra<sup>51</sup>. Contudo, como foi visto no capítulo anterior, São Borja - Santo Tomé, pelo fato de serem cidades maiores e mais organizadas em termos de representações políticas nas demais escalas de poder e gestão, tiveram prioridade no recebimento da obra.

Em virtude desse fato, os outros pontos de fronteira desenvolvem ao longo das décadas de 1980 e, sobretudo, de 1990 movimentos locais/regionais tendo como pleito a ponte. Ao mesmo tempo, nas escalas nacionais, os representantes políticos assinam importantes acordos internacionais (como abordado no item 3.3.) e

---

<sup>51</sup> Matéria publicada no Jornal a Tribuna, de Santo Ângelo em 29 de julho de 1972.

os representantes estaduais/provinciais promovem aproximações via encontros de governadores e via CODESUL/CRECENEA.

No início da década de 1990 essa pauta é assumida especialmente pelo governo do estado do Rio Grande do Sul que, através do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), realizou um estudo<sup>52</sup> identificando as diversas possibilidades de locais para estabelecimento de conexões viárias entre este estado e as províncias argentinas de Corrientes e Misiones. Foram levantados seis locais mais interessantes para a construção da ponte internacional, entre os quais os três pares de cidades gêmeas que se procura analisar com mais profundidade ao longo deste capítulo.

Nesse estudo do DAER foi realizado o levantamento acerca da topografia e da hidrografia das áreas, bem como foram confeccionadas as plantas de engenharia dessas hipotéticas pontes. Além disso, incluiu-se os cálculos de orçamento necessário para execução das obras. Esses custos do empreendimento em cada um dos locais analisados nesse relatório são apresentados na Tabela 6:

Tabela 6 – Orçamento das obras de construção de pontes internacionais sobre o Rio Uruguai realizado pelo DAER

<b>Cidades Gêmeas (Brasil – Argentina)</b>	<b>Orçamento da obra (U\$)</b>
Tiradentes do Sul – El Soberbio	7.014.815,54
*Porto Mauá – Alba Posse	9.738.951,41
Porto Vera Cruz – Panambi	10.159.031,00
Porto Lucena – San Javier	8.309.587,01
*Porto Xavier – San Javier	10.187.810,05
*Itaqui – Alvear	16.933.362,00

\* Pares de cidades gêmeas previstas no Acordo Brasil – Argentina para construção de ligação viária e estudados nessa dissertação

Fonte: DAER, 1993

Org.: Dietz, C.

Levando em consideração que o referido estudo detém-se na análise dos aspectos técnicos da obra sem, contudo, abranger a geoeconomia e logística do território, tem-se que o mesmo não permite avanços expressivos na indicação do

<sup>52</sup> DAER. **Travessias do Rio Uruguai**, 1993.

local mais estratégico para a construção da ponte. O orçamento para cada local por si só não pode ser considerado fator suficiente para decidir a localização de uma infra-estrutura de tal envergadura.

A diferença dos valores entre os locais está ligada, sobretudo, a largura do Rio Uruguai em cada um dos pontos. Como há uma tendência de aumento da largura do curso d'água a jusante, isto se traduz em aumento dos custos do empreendimento nesses pontos. Desse modo, Tiradentes do Sul – El Soberbio apresentam os menores custos para a obra, enquanto que Itaqui – Alvear apresenta-se como o ponto mais oneroso para a construção da ponte.

Pode-se considerar que o estudo não trouxe nenhuma contribuição expressiva para a aceleração das tratativas políticas em torno do projeto. Por sua vez, o ano de 1997 consistiu-se em um importante momento no processo político relativo às novas pontes internacionais. Os governos dos dois países reuniram-se em Brasília e entre as pautas desse encontro estiveram as ligações viárias. Os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Saul Menem decidiram pela assinatura de um “Comunicado Conjunto”, no qual um dos pontos destacados é a necessidade da construção de novas Pontes Internacionais entre Brasil e Argentina.

Nesta reunião os presidentes tomaram conhecimento do interesse das comunidades fronteiriças na construção de novas pontes. Segundo esses representantes políticos isto apresentava-se como um indicador da vitalidade do processo de integração que vinha acontecendo entre os países. O encaminhamento dado à questão foi que o grupo técnico bilateral analisasse as propostas e continuasse as ações de coordenação das questões relacionadas à vinculação física entre os dois países<sup>53</sup>.

O referido grupo realizou reunião nos dias 28 e 29 de março de 1998, em Buenos Aires, encaminhando várias ações. Entre estas: aprofundamento dos estudos sobre as Pontes do Rio Uruguai; a elaboração de Acordo Bilateral para construção de Pontes; a constituição de Comissão Mista Binacional; obtenção da autorização dos Governos para início do processo de licitação; e, posteriormente,

---

<sup>53</sup> Firmado pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso durante a visita de Estado que realizou o presidente argentino a Brasília nos dias 10 e 11 de novembro de 1997.

realizar a homologação do contrato de concessão, construção, operação e fiscalização da Concessão.

O passo seguinte e mais importante desse processo deu-se no Encontro de Florianópolis, em 15 de dezembro de 2000, momento em que os dois presidentes voltaram a discutir o assunto. Nessa ocasião foi firmado o acordo para a construção de novas pontes sobre o Rio Uruguai, que foi incorporado à “Ley Nacional Argentina<sup>54</sup>”, em 2002, e à Constituição brasileira em 2004<sup>55</sup>. Este acordo refletiu-se num dos mais importantes fatos dentro do histórico projeto das novas pontes entre os dois países. Até então o projeto não havia ainda encontrado sustentação nas esferas federais dos dois países.

Assim, conforme o Acordo de Florianópolis, foi oficialmente iniciado o processo de avaliação das questões referentes à construção de *três novas pontes internacionais sobre o Rio Uruguai*. Os municípios fronteiriços definidos para o recebimento da obra foram Itaqui - Alvear, Porto Mauá - Alba Posse e Porto Xavier - San Javier.

Recentemente, outro par de cidades gêmeas coloca-se também como candidato para receber tal infra-estrutura: Tiradentes do Sul (Br) e El Soberbio (Ar). Contudo, o fato dessa localidade, através de seus representantes, ter se engajado no movimento em prol da ponte após a assinatura do acordo de Florianópolis, faz com que tal local dificilmente seja eleito em um primeiro momento para a construção da ponte. Para que este local pudesse “disputar” a primeira verba liberada para construção da infra-estrutura seria necessário que anteriormente um novo acordo fosse assinado entre os países prevendo uma ligação física no local.

As discussões em prol da construção da ponte internacional em Tiradentes do Sul e El Soberbio fortaleceram-se recentemente, sobretudo pós assinatura do Acordo. Dessa forma, tais cidades não estão na disputa pela ponte, pelo menos legalmente, contudo isso aparece em contraposição à organização de atores locais/regionais e sua forte representação política nas diferentes escalas de governo.

---

<sup>54</sup> Lei Nacional Argentina n. 25619.

<sup>55</sup> Decreto n° 4.990 de 18.02.2004.

A polarização do movimento é realizada, sobretudo, pelo município de Três Passos, que é o centro regional e onde se concentra o poder político local/regional. As lideranças deram origem à Comissão que denominaram de Movimento União de Fronteiras e promoveram discussões sobre a importância de uma ponte no local. A forte representação política dessa região nas demais escalas de poder passa a promover/divulgar as cidades geminadas como local estratégico para investimentos em ligação viária. Inclusive, houve requisições para que este par de cidades fosse acrescido na Lei que é resultado do Acordo de Florianópolis.

Destaca-se que o acordo de Florianópolis previu também a criação da “*Comissão Binacional para as Novas Pontes sobre o Rio Uruguai*” (designada *ComBi*) integrada pelo Ministério dos Transportes, Ministério das Relações Exteriores, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, Secretaria dos Transportes, representando o Brasil, e pela Secretaria de Obras Públicas, Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, além de outros organismos nacionais representando a Argentina.

Essa Comissão Binacional, cujas sedes são em Brasília e em Buenos Aires, tem por objetivo o exame das questões relativas à construção, exploração e manutenção de novas pontes sobre o Rio Uruguai. Conforme o “Regulamento da Comissão Binacional Brasil - Argentina para a viabilização da construção e operação de novas travessias rodoviárias sobre o Rio Uruguai” é de sua competência: (a) reunir os antecedentes necessários a fim de elaborar os termos de referência para a contratação de estudo comparativo de viabilidade de novas conexões, (b) analisar os referidos estudos e, com base neles, determinar os próximos passos com vistas à realização dos projetos que as partes decidirem executar; além de (c) preparar a documentação necessária para realizar a licitação pública (BRASIL, 2006).

Essa Comissão reuniu-se até o início de 2008 por seis vezes desde a sua criação, procurando dar encaminhamentos para a construção das novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai. No quadro 6 são apresentados os principais detalhes relativos a cada uma dessas reuniões, bem como os assuntos que foram tratados:

Quadro 6 – Reuniões da Comissão Binacional e respectivos temas tratados

<b>Reunião</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Assunto/Objetivos</b>
1ª reunião	01 de setembro de 2005	Brasília	Preparação da estrutura e das competências da Comissão Bilateral que coordenará o processo de construção das novas pontes.
2ª reunião	01 de março de 2006	Rio de Janeiro	Discussão dos termos de referência para a contratação de estudos de viabilidade
3ª reunião	12 de maio de 2006	Buenos Aires	Discussão da proposta brasileira de edital para a realização de estudo de pré-viabilidade do futuro empreendimento e de definir os próximos passos a serem dados para concretizá-lo.
4ª reunião	06 e 07 de julho de 2006	Rio de Janeiro	Definição do Edital para contratação do estudo de pré-viabilidade dos pontos alternativos para as novas pontes.
5ª reunião	13 e 14 de setembro de 2006	Buenos Aires	As Delegações acordam o texto definitivo do(s): Documento único de Bases e Condições; Bases particulares da Licitação; Termos de Referência e Notas e Formulários.
6ª reunião	12 de junho de 2007	Rio de Janeiro	Tratamento de questões específicas para o lançamento do edital

Fonte: Atas das reuniões da Comissão Binacional.

Org.: Dietz, C. I.

A próxima etapa – que vem sendo aguardada desde o final de 2006 – é o lançamento do edital para a contratação de empresa para a realização de um estudo de pré-viabilidade nos três pares de cidades mencionados em lei. Este relatório técnico deverá abordar aspectos físicos, ambientais, econômicos, financeiros, e legais do empreendimento, e indicar os resultados através de uma ordem de prioridade técnica para a execução dos projetos (ACORDO DE FLORIANÓPOLIS, 2000).

Coube à delegação brasileira a elaboração da minuta de edital de licitação contendo as condições específicas. Por sua vez a delegação argentina foi incumbida

de realizar a apreciação do documento, a fim de efetuar uma análise de seu conteúdo e propor as adequações necessárias. O Brasil financiará sua parte do estudo com recursos orçamentários do Departamento Nacional de Infra-Estruturas de Transporte (DNIT), enquanto a delegação argentina está analisando a possibilidade de usar a assistência técnica do *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FONPLATA)<sup>56</sup> com posterior reembolso dos custos. Este estudo terá um custo na ordem de U\$ 400.000 dólares.

A previsão de lançamento deste edital estava datado para outubro de 2006 (e outras sucessivas datas foram marcadas), contudo alguns impasses vinculados às assimetrias de legislação de cada país, além das especificidades das leis próprias unidades federativas (das duas províncias argentinas e Rio Grande do Sul) entravam, assim, o processo<sup>57</sup>.

Em nível de governo do Rio Grande do Sul são freqüentemente organizadas audiências públicas pela Comissão do Mercosul da Assembléia Legislativa para discutir questões de fronteira, espaço no qual está muito presente a temática das pontes. Os representantes das comissões de cada uma das cidades brasileiras interessadas na ponte internacional fazem-se presentes nessas reuniões e participam ativamente defendendo seus projetos.<sup>58</sup>

Também se destaca a existência de alguns estudos iniciais avaliando as potencialidades das cidades gêmeas e sua situação regional, quanto ao recebimento da ponte internacional. Esses estudos têm um caráter bastante preliminar e tendem a tratar de cada um dos locais onde há possibilidades de construção da ponte, de maneira isolada. Esses estudos, em geral, são redigidos por instituições regionais ligadas aos movimentos pró-ponte.

Entre os estudos de maior importância está o que foi realizado pela empresa Brunelli Engenharia<sup>59</sup>. Esse foi publicado em (a) 1999, com a denominação de *Estudo de pré-viabilidade da ligação rodoviária internacional Alba Posse - Porto*

---

<sup>56</sup> Constitui-se desde 1973 como um Organismo Financeiro Multilateral.

<sup>57</sup> Informações com base em correspondência do Ministro João Pedro Pereira Pinto sintetizando as sucessivas ações em prol das novas pontes.

<sup>58</sup> Participamos de duas Audiências Públicas (06/2006 e 07/2007) onde o assunto das pontes esteve presente. Além disso, entrevistou-se o Secretário da Comissão do Mercosul da Assembléia Legislativa e os próprios atores locais sobre o assunto.

<sup>59</sup> A referida empresa realizou estudos de pré-viabilidade referentes à Ponte Internacional de São Borja – Santo tomé.

Mauá, e (b) 2004, sob o título de *Atualização dos estudos de pré-viabilidade e análise comparativa das três ligações internacionais: Alba Posse - Porto Mauá, Porto Xavier - San Javier, Itaqui - Alvear*.

Entre os principais objetivos das duas versões desse estudo de pré-viabilidade estão:

- levantar os dados de fluxo de veículos, analisar pesquisas de intenção de uso e simular as possíveis variações, com base em dados secundários de crescimento e densidade populacional;
- identificar os impactos sobre a economia regional;
- analisar o estágio atual do marco institucional dos dois países para a construção de ligações viárias;
- revisar as estimativas de custos de implantação dos empreendimentos;
- realizar simulações com as variáveis econômicas e indicar as condições de retorno dos investimentos, em termos de uma pré-viabilidade;
- comparar os resultados alcançados pelo estudo em relação aos três pares de cidades gêmeas candidatas (BRUNELLI ENGENHARIA, 1998 e 2004).

Esse estudo de viabilidade oferece avanços no que se refere à análise das potencialidades de Porto Mauá - Alba Posse, que é o par de cidades geminadas na qual é centrado o estudo. As cidades geminadas de Porto Xavier - San Javier não receberam tanta atenção nessa análise, mas são apontadas como segundo ponto mais apto para o recebimento da infra-estrutura. Por sua vez Itaqui é desconsiderada da análise com a justificativa de sua proximidade em relação à ponte São Borja - Santo Tomé.

Pela metodologia utilizada nesse trabalho são 89 municípios brasileiros e 67 municípios argentinos que estariam na influência regional da construção da ponte internacional. Para definir a área a partir de cada um dos pontos de fronteira foram utilizadas circunferências tendo como ponto central o local de construção da ponte. O raio de influência em relação a esse ponto foi dividido em três faixas: até 50 km, de 50 a 100 quilômetros, e de 100 a 150 quilômetros. Uma observação importante é que no Brasil essa influência para cada uma das candidatas tomou-se como base a RS 344 (BRUNELLI ENGENHARIA, 1998 e 2004).

Apesar do Acordo de Florianópolis prever a construção de pontes internacionais nas três localidades, a viabilidade deste fato se consumir *em todos os locais* previstos em curto prazo é *restrita*. Tal fato produz um jogo de interesses entre os grupos de atores defensores de cada um dos locais que são candidatas à construção da ponte internacional, uma vez que cada um possui interesse na imediata construção da ponte em seu ponto de fronteira.

É importante destacar ainda que ambas as pontes existentes fazem a conexão entre Rio Grande do Sul e a província de Corrientes. A ausência de ligações viárias do estado gaúcho com a Província de Misiones impossibilita que sejam alcançados padrões mais avançados de integração econômica e territorial nessa região.

A construção das pontes internacionais não se constitui na única iniciativa de enlace infra-estrutural envolvendo Brasil e Argentina em voga na atualidade. A possibilidade de construção de usinas hidrelétricas no Rio Uruguai também é pauta nas discussões de atores de diferentes escalas. Entre os principais projetos estão a construção da Usina Hidrelétrica do Roncador e também do Complexo Garabi (incluso no Plano de Aceleração do Crescimento proposto pelo Governo Federal brasileiro)<sup>60</sup>.

Nas cidades gêmeas em que não há pontes são as balsas que fazem o transporte dos veículos e pessoas de um lado a outro do Rio Uruguai. Os principais pontos negativos do transporte fluvial transversal estão ligados a algumas condições naturais como (a) o impedimento do tráfego em dias em que o nível das águas do Rio Uruguai está muito elevado e (b) os atrasos para o início do tráfego, na parte da manhã, nos dias em que há presença de muita neblina (sobretudo nos meses de inverno). Tais fatos vão de encontro às intenções de facilitação do processo de intercâmbio entre os países previstos nos acordos, já assinados entre os países, pautados na rapidez do transporte e baixos custos.

No intuito de facilitar a circulação entre os dois países e também a aproximação política foram constituídas comissões nas cidades fronteiriças dos dois países defendendo a pauta de construção de infra-estruturas de ligação física. A

---

<sup>60</sup> Acerca do Plano de Aceleração do Crescimento informações podem ser obtidas no site <http://www.brasil.gov.br/pac>.

seguir são tratados individualmente os três pares de cidades gêmeas que são candidatos à construção da terceira ponte internacional sobre o Rio Uruguai, que se constitui em ligação entre Brasil e Argentina.

### **6.3. Os três pares de cidades gêmeas previstos no acordo para a construção de novas pontes sobre o Rio Uruguai**

#### *6.3.1. Porto Xavier - San Javier*

A interação que se estabelece entre as cidades de Porto Xavier - San Javier é do tipo “Capilar”. Contudo a inteiração regional é “sinapse”, isto é, as trocas entre as cidades estabelecem-se de modo espontâneo sem que sejam feitos investimentos públicos expressivos em infra-estrutura. A sub-região possui um histórico de relações com o país vizinho e estas acontecem em diversos âmbitos (RETIS, 2005).

San Javier, "La Dulce", como é conhecido este município, tem seu setor primário voltado à produção de cana-de-açúcar em função do Engenho Açucareiro ali existente. Porto Xavier vem nas últimas duas décadas também se dedicando ao cultivo da cana, motivado pela instalação de uma Usina de Álcool. Contudo, não é possível tratar da organização territorial desses municípios sem incluir a importância assumida pela condição fronteiriça. As atividades vinculadas ao passo de fronteira constituem-se importantes geradoras de emprego e renda para as populações residentes, assim como também para populações distantes, já que o local constitui-se em um conector da rede comercial estabelecida entre Brasil e Argentina.

As cidades gêmeas de Porto Xavier<sup>61</sup> e San Javier<sup>62</sup> possuem profundo interesse na construção de uma ponte internacional ligando esses dois municípios fronteiriços. Por isso atores estatais e não-estatais das escalas local e

<sup>61</sup> O Ponto de Fronteira do município de Porto Xavier foi criado em 1916, com a instalação da Mesa de Rendas Alfandegada. O nome primitivo dessa unidade político-administrativa era São Francisco Xavier até esse ano. A partir daí passou a ser Porto Xavier, em função do “Porto”. Sua habilitação para Comércio Internacional ocorreu na década de 1960-1970. O município de Porto Xavier foi emancipado em 1966 de São Luiz Gonzaga.

<sup>62</sup> O povoado de San Javier, então Redução Jesuítica, foi fundado em três de dezembro de 1629, mas em função da perseguição aos índios desestruturou-se. A refundação de San Javier acontece oficialmente em dois de outubro de 1877 quando da chegada dos primeiros colonos (ENCICLOPÉDIA DE MISIONES).

local/regionais debatem o tema e colocam-no como uma das prioridades para o desenvolvimento regional.

Entre os principais agentes que possuem ações ligadas à questão de fronteira e, principalmente, ao projeto da ponte internacional estão o poder público municipal, organizações da sociedade civil e empresas (Quadro 7):

Quadro 7 – Principais agentes territoriais fronteiriços em Porto Xavier e San Javier

<b>Estado</b>	<b>Empresas</b>	<b>Organizações da sociedade civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefeitura Municipal de Porto Xavier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Despachantes aduaneiros locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Associação Comercial Industrial e Serviços de Porto Xavier (ACISA)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intendência de San Javier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Empresas de Importação e Exportação</li> <li>▪ Empresas Transportadoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Associação dos Importadores e Exportadores de Porto Xavier (ASSIMPEX)</li> <li>▪ Associação dos Municípios das Missões</li> <li>▪ Universidade Regional Integrada (URI)</li> </ul>

Org.; Dietz, C. I.

A importância do projeto da ponte internacional para San Javier e Porto Xavier pode ser observado nas palavras de seus representantes. Em entrevista com o Intendente de San Javier e um dos principais líderes do movimento pró-ponte, este apresentou diversos argumentos nesse sentido:

Nosso projeto da ponte não é um sonho, é uma necessidade. Tem muitos problemas pela falta da ponte. Este é o lugar preferencialmente eleito pelos exportadores de Argentina e Brasil. Esse é um dos lugares onde há mais turismo e integração cultural<sup>63</sup>.

O representante de Porto Xavier, por sua vez, apresenta a possibilidade de dinamização da economia local que pode ser gerada a partir da construção da ponte como uma das principais justificativas para a importância desse projeto. Segundo

<sup>63</sup> Entrevista realizada no dia 30 de agosto de 2007.

ele, a circulação de mercadorias e pessoas é um fator que se constitui em estímulo a demanda na prestação de serviços, na medida em que:

Onde passa o movimento começa a haver uma dinamização. São instalados restaurantes, postos de combustíveis, auto-elétrica, recapeadoras de pneus, oficina mecânica. Começa então a haver um fluxo maior por estas cidades<sup>64</sup>.

A articulação desses dois municípios com as unidades político-administrativas vizinhas foi fundamental para que esse projeto adquirisse status de objetivo regional. A sustentação política dada pelas cidades que detém a função de pólos regionais como Santo Ângelo e Posadas (capital de Misiones) contribui de forma substancial nesse sentido. A proximidade da capital da província argentina com o ponto de fronteira em questão faz com que os representantes políticos desta escala de poder e gestão (provincial) participem ativamente das discussões fronteiriças, em especial, a do projeto da ponte internacional. Isto é verificado até mesmo na constituição das comissões formadas para defender o projeto dessa infra-estrutura para o local.

A pretensão de construção de uma Ponte internacional entre as cidades de Porto Xavier e San Javier é antiga, correspondendo seu início às décadas de 1960/70. Em 1976, o Edital de Consultoria para a contratação do Projeto da BR-392 mencionava que o término desta rodovia deveria se dar em Porto Xavier, com intuito de possibilitar a interligação com a rodovia Argentina, confluindo num local propício para a construção de uma futura ponte.

No final da década de 1980 é criada uma “Comissão Binacional” reunindo lideranças de Porto Xavier e San Javier para estudar o assunto e encaminhar aos Governos dos dois países as necessidades existentes nessas localidades fronteiriças<sup>65</sup>. Entre os vários documentos elaborados por este movimento destaca-se o Protocolo de Intenções de 1991 firmado por todos os Prefeitos que integravam a Associação de Municípios das Missões (AMM) e um grupo de Intendentes da província de Misiones.

O referido protocolo desencadeou um movimento mais consistente em prol da ponte internacional, sobretudo com a formação de uma comissão mista regional

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada no dia 29 de agosto de 2007.

<sup>65</sup> Comissão criada em 1980.

envolvendo autoridades do Governo de Misiones, técnicos da Universidade Regional Integrada (URI), além de Prefeitos e lideranças locais.

A partir dessas discussões a AMM formulou uma correspondência que foi encaminhada ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil na qual foram apresentadas alguns dos aspectos mais importantes levantados nesses debates realizadas em âmbito local/regional tendo como tema central a ligação viária. O trabalho desta comissão promoveu o primeiro e histórico encontro de Governadores do Rio Grande do Sul e de Misiones, e a assinatura de um Protocolo de Intenções celebrado em 1992.

Contudo, não é apenas no âmbito executivo que se estabelecem discussões acerca do assunto das pontes internacionais, também no poder legislativo, tanto de Misiones como do Rio Grande do Sul, a temática é valorizada. Exemplos disso são a “Comunicação Interna da Câmara dos Deputados da Província de Misiones”, em 1980, que solicita ao Poder Executivo que declare seus interesses na Construção da Ponte Porto Xavier – San Javier.

A este encontro dos líderes políticos sucederam-se outros, tanto na capital do Rio Grande do Sul e da Província de Misiones como em Porto Xavier, San Javier e Santo Ângelo. Nessas ocasiões, realizaram-se encaminhamentos de documentos reivindicatórios que tramitaram nos Ministérios em Brasília e Buenos Aires.

A articulação dos atores políticos paraguaios com o projeto das novas pontes sobre o Rio Uruguai é manifestado claramente tanto na forma de apoio em encontros políticos e também é expressa através de uma correspondência encaminhada à Comissão Binacional pró-ponte San Javier - Porto Xavier, assinada pelo Intendente de Encarnación. Nessa correspondência, por exemplo, é expresso o interesse da comunidade na construção da ligação viária, uma vez que consiste numa importante iniciativa para tornar a integração uma realidade e desenvolver as cidades dessa região<sup>66</sup>.

Os avanços políticos alcançados no tratamento da questão em nível local/regional refletiram-se na constituição da Comissão Técnica Binacional Brasil-Argentina. Compunham a referida comissão, os representantes no Quadro 8:<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Correspondência encaminhada no dia em 23 de setembro de 1991.

<sup>67</sup> Ata constitutiva da Comissão Técnica Binacional Brasil-Argentina, elaborada a partir da reunião realizada em 13 de março de 1992, em San Javier.

Quadro 8 – Composição da “Comissão Técnica Binacional Brasil-Argentina” para discutir a Ponte Internacional Porto Xavier – San Javier no início da década de 1990

<b>Função</b>	<b>Representante brasileiro</b>	<b>Representante argentino</b>
<b>Presidente</b>	Prefeito de Porto Xavier	Prefeito de San Javier
<b>Secretário</b>	Secretário da Integração de Porto Xavier	Diretor de Cadastro de San Javier
<b>Coordenador Técnico</b>	Representante Técnico da Universidade Regional Integrada (URI)	<i>Ministerio de obras e Servicios Públicos y Dirección Provincial de Vialidad da Provincia de Misiones</i>
<b>Coordenador financeiro</b>	Secretário Municipal	Secretário de Comercio e Integracion (Mnes)
<b>Coordenador Político</b>	Prefeito de Giruá	Secretário Municipal de San Javier
<b>Comitê de Apoio</b>	Instituições e pessoas representativas	Instituições e pessoas representativas

Fonte: Relatório da Dirección Provincial de Vialidad, 1997.

Org.: Dietz, C. I.

Essa comissão produziu um documento intitulado “Relatório da Dirección Provincial de Vialidad” que apresenta informações gerais sobre as regiões fronteiriças das quais essas cidades fazem parte. A Universidade Regional Integrada (URI) produziu uma parte do texto, que diz respeito ao Corede Missões, e o *Ministerio de Obras e Servicios Públicos* e a *Dirección Provincial de Vialidad da Provincia de Misiones* abordou a Zona Sul de Misiones.

Após a produção deste trabalho não foram realizados grandes avanços políticos. A exceção se deu pela conformação de uma comissão empresária regional interessada no projeto da ponte internacional, no final da década de 1990. Esse grupo, somando esforços com a Comissão política sempre liderada pela Prefeitura de Porto Xavier, e AMM contactou os Secretários de Estado e Ministros dos dois países, com relatórios já produzidos sobre o projeto, bem como com

petições/atas/cartas demonstrando a necessidade e a importância desta obra para o desenvolvimento local/regional e do próprio Mercosul.

Com o propósito de representar a pauta da ponte internacional como um projeto local/regional, a Comissão se fez presente também em fóruns bilaterais que tem importante função política. Na reunião do GRECENEA/CODESUL a questão da ponte internacional entrou na pauta das discussões dos governadores por iniciativa da comissão de Porto Xavier que estava presente.

Um importante espaço político regional é a Associação dos Municípios das Missões. Dentro dessa associação foi constituída a Comissão Executiva Pró-Ponte Internacional Porto Xavier - San Javier<sup>68</sup>. Nessa reunião ficou acertada:

a) A realização de um ato público em Porto Xavier com a mobilização dos principais atores regionais (Estatais e não-estatais) interessados no Projeto com convites especiais ao Governador do Estado, ao Secretário de Obras Públicas, ao Diretor do DAER, Secretário de Desenvolvimento de Assuntos Internacionais, Deputados Federais e Estaduais e demais lideranças políticas de todos os partidos.

b) A elaboração de um Documento ratificando todos os Protocolos, Atas e Atos anteriores com o compromisso de constituição de uma Comissão Mista Binacional Oficial, que deverá dar andamento as ações com vistas à consolidação deste Projeto e criar as condições para constituição de uma Empresa Bi-nacional ou instituição equivalente, que terá por sua vez a missão de constituir os fundos necessários ao empreendimento, sua execução e posterior administração (ATA DA ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DAS MISSÕES, N° 01/97).

A Associação dos Municípios das Missões, através da Comissão Pró-Ponte Porto Xavier/San Javier, vem desenvolvendo uma série de ações junto aos organismos estaduais e federais de ambos os países com vistas à consolidação deste Projeto. O resultado deste trabalho está manifestado em muitos documentos oficiais firmados entre os atores locais e regionais.

A partir de janeiro de 2001 novas administrações municipais foram eleitas e diante disso a Comissão Empresarial regional promoveu uma reunião na cidade de Santo Ângelo com os novos prefeitos, aos quais foi atribuída a responsabilidade de

---

<sup>68</sup> Essa Comissão foi criada em reunião da AMM, no município de Santo Ângelo, no dia 20 de janeiro de 1997.

liderar o movimento a partir de então. Destaca-se que sempre coube a Administração pública de Porto Xavier tomar as iniciativas, por ser este o município sede do empreendimento e por isso o mais interessado.

Em 2005, reuniram-se em Santo Ângelo a AMM, a Comissão Política e Empresarial Pró-construção da Ponte Porto Xavier e San Javier, os Prefeitos, Vereadores, Deputados Federais e Estaduais, as lideranças empresariais, institucionais e comunitárias da Região Missioneira do Estado do Rio Grande do Sul e da Região de Misiones. Tal reunião teve como objetivos discutir as dificuldades de Integração Comercial, Cultural, Social, Educacional e de implementação definitiva do Circuito Internacional das Missões Jesuíticas Guaranis entre os países do Mercosul nesta fronteira, assim como também a questão da construção da ponte internacional.

Esta reunião teve como fruto o “Manifesto de Santo Ângelo”, no qual foram definidas as seguintes questões:

- O Projeto de Construção da Ponte Binacional Porto Xavier/Br - San Javier/Ar deve ser considerado por todos como a prioridade regional, em função do potencial que representa no processo de integração e desenvolvimento.
- Há vontade política de unir esforços, conjugar ações e de mobilização permanente, para a conquista desse empreendimento para essa Região, que tem uma história comum e que desenvolve no presente ações que a fazem merecedoras dessa ligação física.
- Há um inconformidade da sociedade regional derivada da falta de ações concretas por parte das autoridades Federais competentes dos dois países, com vistas à implementação do Acordo de Florianópolis.
- Pretendem realizar amplo movimento de mobilização na região e desencadear uma forte ação junto aos Governos Estaduais e Federais dos dois países para demonstrar a necessidade premente da construção da Ponte Porto Xavier - San Javier (MANIFESTO DE SANTO ANGELO, 2005).

A decisão dos atores regionais pela intensificação da campanha pró-ponte, recentemente, teve sua materialização na confecção de adesivos para a divulgação desse projeto (Ilustração 7). A idéia foi assumida de forma conjunta pelos atores

sintagmáticos dos dois lados do Rio Uruguai, que lideram o projeto da ponte: AMM, no caso brasileiro, e *Municipalidad* de San Javier, no caso argentino.



Ilustração 7 – Adesivos produzidos para a campanha pró-ponte Porto Xavier - San Javier  
Fonte: Comissões Pró-Ponte de Porto Xavier e San Javier  
Org.: Dietz, C. I.

Todo esse movimento político, contudo, não pode ser analisado de forma dissociada das importantes questões econômicas que envolvem essas cidades gêmeas. O interesse apresentado pelos atores políticos na defesa do projeto da ponte é muitas vezes uma representação dos interesses de atores econômicos. Em certos casos uma mesma pessoa concentra interesses econômicos particulares e a representação política do projeto.

Este Ponto de Fronteira na divisa do Estado do Rio Grande do Sul com a Província de Misiones está habilitado para comércio de importação e exportação, apresentando infra-estrutura aduaneira (Ilustração 8), de serviços e de transporte internacional instalado em ambas as margens do Rio Uruguai.



Ilustração 8 – Complexos Aduaneiros de Porto Xavier e San Javier  
Fonte: Trabalho de campo, 2007.

Em Porto Xavier existe um conjunto de órgãos aduaneiros que se fazem presentes como a Inspetoria da Receita Federal; Delegacia da Polícia Federal; Ministério da Agricultura; Ministério da Saúde; Conselho de Trafego Internacional; Emater; Laboratório de Análises Químicas. O mesmo ocorre com a outra margem do Rio, onde San Javier detém a jurisdição sobre todos os demais pontos de fronteira, além de outras estruturas, que não existem nas localidades de Panambi<sup>69</sup>, Alba Posse e El Soberbio. A Estrutura Aduaneira de San Javier conta com Aduana, Gendarmeria e Prefeitura Naval.

O cenário empresarial existente em Porto Xavier relacionado à posição de fronteira também merece destaque. Estão sediadas em Porto Xavier um número expressivo de empresas envolvidas com importação e exportação, assim como também de empresas que prestam serviços de transporte internacional.

Conforme dados fornecidos pela ACISA (Associação Comercial Industrial e Serviços de Porto Xavier), existem trinta e duas empresas envolvidas com importação e exportação e sete empresas que prestam serviços de transportação internacional que tem sede no município de Porto Xavier. No espaço urbano do referido município é visível, através das fachadas dos prédios (Ilustração 9), a presença deste setor especializado nas atividades de comércio internacional.



Ilustração 9 – Fachadas de estabelecimentos que atuam em despacho aduaneiro em Porto Xavier

Fonte: Trabalho de campo, 2007.

<sup>69</sup> Panambi é a cidade argentina que se localiza na margem oposta à cidade de Porto Vera Cruz no Brasil. Este ponto de fronteira tem autorização para a circulação de pessoas e veículos de passeio, contudo o fluxo de pessoas é menos expressivo. Este par de cidades gêmeas não é oficialmente candidato ao recebimento de ponte internacional, contudo também já expressou interesse por esta infra-estrutura em algumas ocasiões.

Essas trinta e duas empresas importam, principalmente, cebola da Argentina. Isto acontece entre os meses de março a julho no período de safra deste produto. Desta forma, estas empresas tendem a operar com comércio exterior somente no referido período do ano. Contudo, algumas realizam importações de outros produtos de origem vegetal e, por isso, atuam durante o ano todo.

Entre as principais empresas estão Carazzo (Importação, Exportação e Transportes), Borrota (Importação, Exportação e Transportes) e Lupar (Importação, Exportação e Transportes). Estas realizam os trâmites de importação e também já recomercializam os produtos para os mais diversos pontos do país nos quais existe demanda.<sup>70</sup>

Também outras empresas não localizadas em Porto Xavier operam importações através deste ponto de fronteira:

- Yoki Alimentos: possui planta industrial no município de Nova Prata, na Serra gaúcha. Esta importa milho pipoca da Argentina quando a safra brasileira não produz o suficiente para atender a demanda interna.
- Aliben: esta empresa localizada no município de Santa Rosa-RS importa milho do Paraguai para a produção de ração animal.
- Celena Alimentos: a empresa que se localiza em Eldorado do Sul - RS importa canola do Paraguai, com a finalidade de fabricação de óleo comestível.

Entre os principais produtos agrícolas comercializados entre Brasil e Argentina que circulam entre as cidades gêmeas de Porto Xavier e San Javier são apresentados no Quadro 9:

---

<sup>70</sup> Informações obtidas nas entrevistas com funcionários da Receita Federal e com despachantes de Porto Xavier.

Quadro 9 – Principais produtos agrícolas que circulam pela Aduana de Porto Xavier

Importação	Exportação
Cebola	Banana
Alho	Cebola
Canola	Plantas ornamentais
Amostra de fumo	Sementes de aveia
Arroz	Sementes de centeio
Batata	Sementes de milho
Canola	Sementes mucuna preta
Chá	Sementes ornamentais
Erva-mate	
Ervilha	
Farinha de trigo	
Feijão	
Madeira	
Milho	
Semente de milho pipoca	
Tabaco	

Fonte: MAPA Porto Xavier/Trabalho de Campo, 2007.

Org.: Dietz, C. I.

Este ponto de fronteira destaca-se substancialmente pelo volume de circulação da cebola, que é exportada, principalmente, pela Argentina. Segundo o Inspetor da Receita Federal de Porto Xavier, ingressam no Brasil via San Javier - Porto Xavier cerca de 80% do volume total de cebola que é importado pelo Brasil. Entre os meses de março a julho, período de maior movimentação, passam pelo Rio Uruguai em direção ao Brasil cerca de cem caminhões por dia com cebola. A partir de Porto Xavier, o produto argentino segue para diversas regiões do país<sup>71</sup>.

Nesses cinco meses de maior entrada de cebola no Brasil um grande número de empregos é gerado em Porto Xavier. Desde transportadores até o comércio e prestadores de serviços da cidade tem sua geração de renda ampliada em função da grande circulação de caminhões com essa mercadoria. As empresas importadoras e exportadores contratam trabalhadores para fazer a reclassificação dos produtos, carregá-los e transportá-los de um caminhão a outro. São cerca de 500 empregos que estão vinculados a essas atividades, além da movimentação que

<sup>71</sup> Informações obtidas através da entrevista realizada com Inspetor da receita Federal de Porto Xavier no dia 03 de setembro de 2007.

acontece no comércio da cidade, oficinas mecânicas, abastecimento de combustível, hotéis, restaurantes e comércio varejista local.

Tamanho é a importância da entrada dessa mercadoria por Porto Xavier que foi constituído um espaço para a reclassificação do produto nos casos em que a carga é reprovada pela fiscalização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. As cargas dos diferentes produtos que entram precisam estar de acordo com as especificações trazidas nos rótulos das embalagens. Na inspeção é verificado o conteúdo da carga e uma amostra do produto é selecionada. Alguns fardos do produto são abertos e uma mostra de legumes é recolhida para medição e conferência em relação ao que é informado na embalagem (Ilustração 10).



Ilustração 10 – Inspeção de uma Carga de cebola pelo Ministério da Agricultura em Porto Xavier

Fonte: Trabalho de Campo, 2007.

Nos casos de entrada de cargas que não obedecem aos requisitos o procedimento habitual das Aduanas é o reenvio das mesmas ao país de origem. Contudo, em Porto Xavier, a estratégia adotada é uma nova seleção do produto num galpão construído no próprio espaço da Aduana brasileira. Uma equipe de trabalhadores brasileiros reclassificam as cargas de mercadoria, conforme o problema verificado. Quando há legumes com podridão estes são removidos e nos casos de presença de diferentes tamanhos de cebola no mesmo fardo, estes são reagrupados com ajuda de máquinas (Ilustração 11).



Ilustração 11 – Máquinas auxiliares na reclassificação de cebola no Galpão situado na Aduana de Porto Xavier

Fonte: Trabalho de campo, 2007.

No ano de 2007, ao longo do segundo semestre, aconteceu um fenômeno atípico que foi a exportação deste produto pelo Brasil para a Argentina, ou seja, o fluxo inverso do que acontece predominantemente ao longo da história deste ponto de fronteira. Isso aconteceu em função do inverno ter sido muito rigoroso nas regiões em que é produzida a cebola no país vizinho, o que afetou a qualidade do produto. No terceiro trimestre a média de exportações para a Argentina de produtos como cebola, batata e banana foi de 30 a 35 caminhões por dia, de acordo com o inspetor chefe da Inspeção da Receita Federal do Brasil de Porto Xavier.<sup>72</sup>

Em San Javier não são tantas as repercussões territoriais da comercialização internacional da cebola. Isto acontece por que são basicamente os empresários brasileiros que cuidam de todo o processo. O importador brasileiro possui estrutura de compra direta do produtor, de seleção da mercadoria, depósito, embalagem e de transporte da cebola diretamente na região produtora da cebola. Em San Javier é utilizado apenas o serviço de despacho aduaneiro já que é norma que haja um despachante argentino para realizar os trâmites de exportação.

A Argentina é um dos maiores exportadores de cebola da América do Sul e o Brasil absorve cerca de 85% dessa mercadoria. A produção do respectivo produto concentra-se, sobretudo, nas províncias de Buenos Aires, Cuyo, San Juan, Santiago del Estero, além de outras províncias (GALMARINI *et al*, 2003).

<sup>72</sup> Entrevista com presidente da Associação dos Importadores e Exportadores de Porto Xavier.

Por outro lado também existem importantes empresas de outros ramos que não o alimentício que realizam transações de importação e exportação por este ponto de fronteira. Entre as principais empresas estão:

- John Deere Brasil S. A.: Atualmente esta é responsável por 40% do movimento de capital na Aduana em Porto Xavier. É importante destacar, contudo, que este montante não diz respeito em seu todo a transações comerciais realizadas entre Brasil e Argentina. Parcela significativa refere-se ao processo alfandegário de desembaraço de mercadorias importadas de vários países – EUA, Europa e Japão – e que tem entrada pelo Porto de Rio Grande. Todavia, em função do grande fluxo de mercadorias nesse porto os trâmites tornam-se lentos o que significa prejuízo para a empresa. Assim, a mesma optou pelo “Regime de Trânsito Aduaneiro”<sup>73</sup>, no qual os contêineres com peças e partes dos implementos agrícolas chegam em navios à Rio Grande e recebem uma liberação para serem transportadas em sistema rodoviário até Porto Xavier, onde ocorre a liberação das cargas. Estas, por sua vez, seguem para distintos locais onde a John Deere possui fábricas: Horizontina-RS (produção de colheitadeiras), Montenegro-RS (produção de tratores) e Catalão-GO (produção de colheitadeiras). Em se tratando de comércio específico com Argentina tem-se que os motores e outras peças utilizados na montagem desses implementos são oriundos da planta industrial que esta multinacional possui na província de Santa Fé na Argentina. Por sua vez, a empresa exporta, por este ponto de fronteira, tratores e colheitadeiras para Argentina e Paraguai<sup>74</sup>.
- Tramontina: empresa que tem suas fábricas na região da Serra gaúcha exporta para a Argentina um conjunto variado de produtos de cutelaria.
- AGCO do Brasil Com. Ind. Ltda.: possui fábrica de Colheitadeiras em Santa Rosa-RS e exporta parcela de sua produção
- Toyota: esta empresa transporta via São Borja – Santo Tomé a maior parte de sua mercadoria que se constitui de peças que servem para a montagem

<sup>73</sup> Situação em uma carga está sob controle da Receita, mas não foi desembaraçada em determinado ponto e segue até outro para efetuar estes trâmites.

<sup>74</sup> Parcela da exportação de tratores e colheitadeiras para a Argentina é realizada via São Borja - Santo Tomé.

de veículos na planta industrial localizada na província de Rosário. Entretanto, no intuito de garantir rotas alternativas esta se utilizou por um período do passo fronteiriço de Porto Xavier – San Javier, onde realizava parte de seus trâmites de importação. A partir de outubro de 2007 a referida empresa optou por não realizar mais esta rota logística.

A circulação de mercadorias nesse ponto de fronteira caracteriza-se por um crescimento ascendente do número de caminhões, sobretudo a partir da criação do Mercosul (Gráfico 6). Contudo, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, em função da crise vivenciada pelo Brasil e Argentina, houve uma diminuição no comércio realizado entre eles.

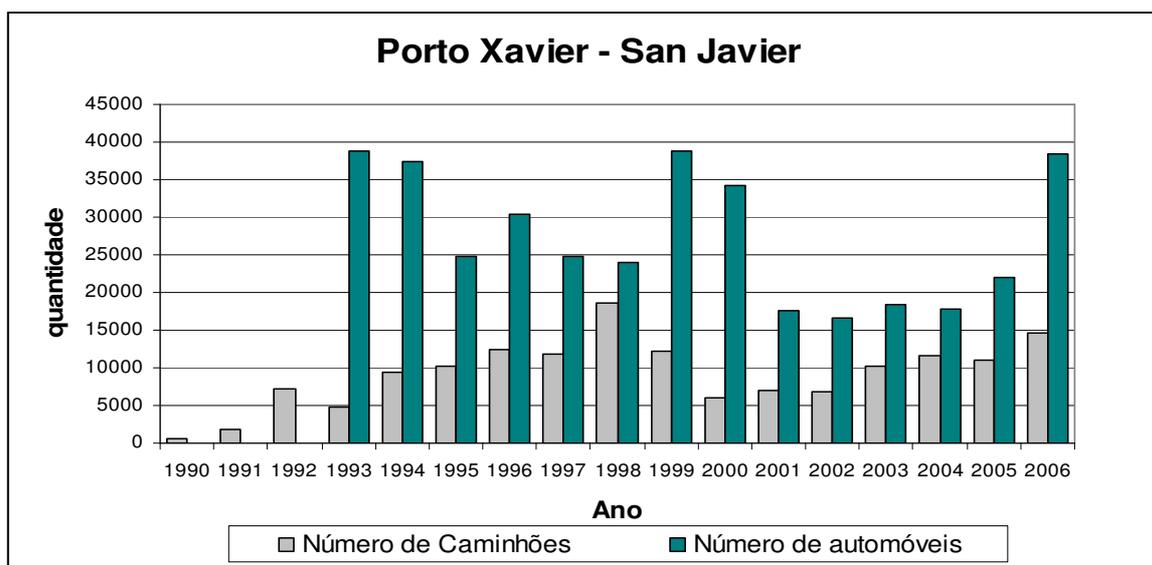


Gráfico 6 – Fluxo de caminhões entre Porto Xavier - San Javier entre os anos de 1990 e 2006.

Fonte: Receita Federal de Porto Xavier.<sup>75</sup>

Organização: Dietz, C. I

Além disso, essa diminuição dos fluxos verificada nesse ponto de fronteira pode ser associada também à opção das empresas de transporte pela passagem na Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé (inaugurada no final de 1997). Cerca de 30% a 35% do fluxo de caminhões com importações realizadas pelas empresas de Porto Xavier passaram a realizar sua rota logística utilizando-se da Ponte da

<sup>75</sup> Os dados referentes aos automóveis só estão disponíveis a partir de 1993.

Integração<sup>76</sup>. A partir de 2001, por sua vez, percebe-se a lenta recuperação das economias nacionais e um retorno não muito acelerado do intercâmbio de mercadorias.

Uma expressiva parcela das mercadorias que passam por esse ponto de fronteira para ingressarem no país vizinho são produzidas em outras regiões dos territórios de Argentina e Brasil que não as de fronteira. O principal destino das mercadorias importadas da Argentina que passam em San Javier - Porto Xavier tem como destino São Paulo. Segundo informações obtidas em entrevista com o Secretário Municipal do Mercosul 80% dos caminhões que trazem mercadorias do país vizinho tem como destino São Paulo<sup>77</sup>.

Os valores cobrados para o transporte transversal do Rio Uruguai são diferenciados segundo o tipo de veículo, conforme pode ser observado na Tabela 7:

Tabela 7 – Valores cobrados pelo transporte de balsa entre as cidades gêmeas de Porto Xavier e San Javier

<b>Tipo de veículo</b>	<b>Valor (Reais)</b>
Veículo de passeio	R\$ 18,00
Ônibus	R\$ 25,00 (mais R\$2,00 por passageiro)
Motocicleta Bicicleta	R\$ 7,00
Pedestre via Lancha	R\$ 7,00
Caminhão (Carreta)	R\$ 55,00
Caminhão (Truck)	R\$ 29,00

Fonte: Transportes Fluviais  
Org.: Dietz, C. I.

O ponto de fronteira funciona todos os dias da semana para a circulação de veículos de passeio (vias balsa) e pedestres (via lancha), contudo nos dias de feriado, sábados e domingos o funcionamento é realizado com horário reduzido. Já em se tratando de circulação de caminhões esta acontece apenas de segunda a sexta-feira, em função de que os órgãos anuentes não prestam atendimento em dias não comerciais.

<sup>76</sup> Segundo informações obtidas em entrevista realizada com o Secretário Municipal do Mercosul de Porto Xavier,

<sup>77</sup> Informações obtidas em entrevista realizada no dia 30 de agosto de 2007.

A estrutura aduaneira de San Javier não possui a mesma capacidade de armazenagem apresentada no lado brasileiro. Enquanto que o pátio da aduana argentina pode armazenar cerca de 15 veículos, o pátio aduaneiro de Porto Xavier tem capacidade de estacionamento de até 120 caminhões.

Perspectivas de melhorias na estrutura do porto são esperadas para os próximos anos. Para isso conjuga-se a iniciativa da Prefeitura Municipal juntamente com a Associação Municipal de Exportadores, que adquiriu uma área localizada nas adjacências do Ponto de Fronteira e doou este terreno para a União no intuito exclusivo de execução de obras de ampliação e melhoria da infra-estrutura aduaneira. Além disso, há um projeto de investimentos na ordem de R\$ 10 milhões na estrutura do Ponto de Fronteira de Porto Xavier a partir do orçamento da própria Receita Federal.

Do lado argentino, a infra-estrutura aduaneira encontra-se em condições menos qualificadas, sendo a inexistência de um pátio aduaneiro estruturado um dos principais problemas identificados. A ausência de um espaço destinado aos caminhões e caminhoneiros promove inconvenientes sociais já que os mesmo estacionam seus veículos nas próprias ruas do espaço urbano de San Javier enquanto aguardam as liberações alfandegárias<sup>78</sup>.

A circulação de veículos de passeio caracteriza-se por números bastante superiores ao apresentado pela passagem de caminhões. Esses números aparecem vinculados a negócios e ao turismo que é realizado em ambos os lados da fronteira. A importância turística deste ponto de fronteira tem entre um de seus maiores destaques o fato deste ponto de fronteira ter sido eleito como o local de passagem oficial do Circuito das Missões Jesuíticas Guaranis (eleito nas Reuniões Especializadas de Turismo do Mercosul).

Dos três pares de cidades gêmeas que aspiram à ponte, são as localidades fronteiriças de Porto Xavier – San Javier que possuem um histórico de maior volume de circulação de mercadorias. Portanto, no quesito comércio internacional é este o par de cidades que se apresenta com algumas vantagens em relação às outras cidades gêmeas pela tradição que tem nesse setor.

---

<sup>78</sup> Entrevista realizada com o Intendente de San Javier no dia 31 de agosto de 2007.

Entre os aspectos logísticos negativos deste ponto de fronteira está o fato de que a Rodovia que liga Porto Xavier a Santo Cristo não se encontra completamente asfaltada. Segundo entrevista com atores locais, caso fosse construída a ponte, cerca de 60% do fluxo de caminhões circularia por esta rodovia para então distribuir-se pelos diversos pontos do estado e país<sup>79</sup>.

No estudo de pré-viabilidade realizado no intuito de verificar qual dos pares de cidades gêmeas que possuíam as condições mais favoráveis à implantação da ponte, foi indicado que Porto Xavier - San Javier seria o segundo mais apto para a construção da ponte internacional atrás de Porto Mauá - Alba Posse (BRUNELLI ENGENHARIA, 2004).

O referido estudo é extremamente contestado pelos atores locais de Porto Xavier pelo fato de apresentar dados e projeções que não estariam de acordo com a realidade. Um dos exemplos de críticas refere-se ao é o percentual de retorno econômico da construção da ponte em Porto Xavier – San Javier que aparece em comparação a Porto Mauá – Alba Posse. Segundo o Estudo o percentual apresentado para o primeiro par de cidades gêmeas é inferior ao segundo, fato que não corresponderia ao cenário conhecido pelos atores locais<sup>80</sup>.

### 6.2.2. Porto Mauá - Alba Posse

Porto Mauá e Alba Posse constituem-se nas menores cidades candidatas ao recebimento da ponte internacional sobre o Rio Uruguai (Ilustração 12). Dos três pares que tem expectativas de sediar a obra, são essas que possuem localização mais distante em relação à Ponte da Integração e a Ponte Agustín Pedro Justo - Getúlio Vargas. Este fator, juntamente com outras características regionais, estão entre alguns dos principais fatores que colocam estas localidades fronteiriças como local estratégico para uma nova ligação física entre Brasil e Argentina.

---

<sup>79</sup> Entrevista realizada com o presidente da comissão pró-ponte de Porto Xavier no dia 30 de agosto de 2007.

<sup>80</sup> Informações obtidas em entrevista realizada no dia 29 de agosto de 2007.

O município brasileiro possui 2.565 (IBGE) habitantes, enquanto que Alba Posse<sup>81</sup> conta com 6.852 habitantes. A região em que estas unidades político-administrativas se encontram inseridas é a que tem uma rede urbana mais densa, o que está diretamente relacionado à grande fragmentação municipal, sobretudo do lado brasileiro. A maneira como se deu a colonização dessas regiões possui muitas semelhanças, como exposto no capítulo 2.



Ilustração 12 – Cidades Gêmeas de Porto Mauá (esquerda) e Alba Posse (direita)  
Fonte: Fundação Pró-Ponte Internacional Alba Posse – Porto Mauá

Essas cidades gêmeas encontram-se nas proximidades de importantes centros regionais que concentra relativo poder político e econômico em relação a sua área de influência. Alba Posse localiza-se a 52 quilômetros de distância de Oberá, segunda maior cidade da província de Misiones, enquanto que Porto Mauá está situada nas proximidades de Santa Rosa, cidade importante dentro do cenário do noroeste gaúcho.

A Zona Centro, região na qual se situa Alba Posse, possui uma densidade demográfica expressiva dentro de Misiones, apesar de não atingir os mesmos índices

---

<sup>81</sup> Alba Posse foi fundada em 1935 pelo engenheiro Rodolfo Alba Posse que chegou a esta província motivado pelo anseio de levar progresso às regiões marginais do território argentino (ENCICLOPÉDIA DE MISIONES).

do lado brasileiro. A região gaúcha em que está localizado o município de Porto Mauá (Corede Fronteira Noroeste) possui uma população de 236.302 habitantes, uma das mais representativas de toda a faixa de fronteira brasileira. Esta se destaca ainda pela densidade demográfica, número de municípios, número de indústrias, PIB e Índice de Desenvolvimento Humano<sup>82</sup>.

No plano de desenvolvimento territorial do Corede Fronteira Noroeste, um dos elementos apontados como primordial para a região é a construção da ponte internacional entre essas cidades gêmeas (DALLABRIDA & BÜTTEMBENDER, 2006). Através desse fato percebe-se a articulação existente entre os diferentes atores regionais que promovem e/ou pretendem promover o desenvolvimento regional.

O tipo de interação transfronteiriça que se estabelece entre este par de cidades geminadas, segundo o Grupo Retis (2000), é o *capilar*, ou seja, caracterizado pelas trocas difusas entre vizinhos fronteiriços que resultam de zonas de integração espontânea, onde o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteiriça. A primazia é o local, antes de ser nacional ou bilateral.

O ponto de Fronteira entre Porto Mauá e Alba Posse está em operação desde meados da década de 1930. O assunto da construção de uma ponte internacional entre a cidade de Porto Mauá e Alba Posse está nas pautas das lideranças pelo menos desde a década de 1950 (WENTZ, 1995). Portanto, esse objetivo local e local/regional já é histórico, fato que dá respaldo e fortalece o movimento.

O fomento da discussão dessa pauta nessas localidades fronteiriças, por sua vez, se deu após a criação do Mercosul, quando a temática da aproximação entre Argentina e Brasil ganhou destaque nas mais diversas escalas. Em nível local e local/regional, o projeto de ponte em questão passou a ser amplamente discutido, como o ocorrido também nos outros pontos de fronteira.

A própria emancipação de Porto Mauá, ocorrida em 1992<sup>83</sup> teve entre suas bandeiras o alfandegamento do ponto de fronteira e a construção da Ponte Internacional. As lideranças locais acreditavam que a emancipação traria benefícios

---

<sup>82</sup> Consulta a dados dos institutos de pesquisa (IBGE e do INDEC) e também ao estudo realizado pelo Grupo Retis (2005).

<sup>83</sup> A emancipação municipal deu-se em 20/3/1992, através da Lei nº. 9587.

para comunidade local, e permitiria que os projetos relacionados à situação fronteiriça pudessem ser defendidos com mais ênfase.

Os interesses dos atores locais e locais/regionais para a construção da ponte internacional fazendo a ligação dessas localidades são concretizados na expressiva organização em prol desse objetivo. Uma das ações marcantes, envolvendo a participação de diferentes atores da sociedade civil, foi o “Movimento Pró Construção da Ponte Internacional de Porto Mauá - Alba Posse”, formado em 1992. Neste Movimento envolveram-se argentinos e brasileiros para tratar dos assuntos relativos aos trâmites políticos e burocráticos que permeiam o processo de luta pela construção da ponte.

Contudo, diante da necessidade de institucionalização dos interesses da comunidade local/regional foi criada uma entidade para centralizar as ações em relacionadas a esse projeto. Assim, em reunião realizada no dia 25 de abril de 1996 foi criada a Fundação Pró-Construção da Ponte Internacional Alba Posse – Porto Mauá. Esta foi institucionalizada como pessoa jurídica de direito privado através de aprovação na Assembléia Geral Extraordinária, realizada em 16 de dezembro de 1996, em Santa Rosa (BRUNELLI ENGENHARIA, 1998).

O fato de essa organização ter o município de Santa Rosa – que é centro regional – como sede pode ser considerado um indicativo da importância que este projeto assume para a escala local/regional. Desta forma, pode-se afirmar que esta pauta pela ponte conformou-se em um movimento regional em torno da pauta da ponte internacional.

Essa fundação tem como objetivos, conforme exposto em seu Estatuto<sup>84</sup>, as seguintes questões:

(...) a implantação de uma ponte sobre o rio Uruguai, ligando Porto Mauá-RS, no Brasil à Alba Posse - Misiones no lado Argentino, objetivando efetiva participação na construção de uma ponte internacional, bem como a integração quanto aos aspectos comercial, cultural e turístico do Mercosul, especialmente entre os povos brasileiros, argentinos, além da necessária integração com a Bolívia, Chile e Paraguai (ESTATUTO DA FUNDAÇÃO PRÓ-PONTE PORTO MAUA – ALBA POSSE, 2005, p. 01).

Os membros criadores desta entidade constituem-se nas principais

---

<sup>84</sup> Última versão do estatuto. Reformulado em 21 de maio de 2005.

organizações da sociedade civil existentes nos municípios do noroeste do estado.

São eles:

- Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra;
- Associação Comercial, Industrial de Serviços e Agropecuária de Santa Rosa;
- Associação Comercial e Industrial de Porto Mauá;
- Associação Comercial e Industrial de Três de Maio;
- Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Horizontina;
- Associação Comercial e Industrial de Tuparendi;
- Associação Comercial, Industrial e Serviços de Alecrim;
- Associação Comercial e Industrial de Giruá;
- Associação Comercial e Industrial de Tucunduva;
- Associação Comercial, Industrial e de Prestação de Serviços de Dr. Maurício Cardoso;
- Associação Comercial e Industrial de Ijuí;
- Associação Comercial e Industrial de Boa Vista do Buricá;
- Associação Comercial, Industrial e Serviços de São Martinho.

Essa “Fundação”<sup>85</sup> angariou fundos junto à comunidade local/regional através da venda de cotas. São cerca de 300 cotistas (pessoas físicas e jurídicas) que colaboram na formação do “Fundo Social”. Tal fato demonstra o grande interesse da comunidade local/regional pela concretização desse projeto (BRUNELLI ENGENHARIA, 1998). Atualmente, a Fundação conta com 329 cotistas e seu capital gira em torno de R\$ 524.000,00, valor pouco significativo ao analisar-se o custo total de uma obra de tal envergadura. Além da intenção de expressar o interesse local/regional pela obra, este capital foi juntado com objetivo de participação da entidade como acionista do empreendimento, caso este seja concebido nos moldes de “Parceria Público Privada”.

Entre os maiores investimentos realizados com o capital da Fundação está o financiamento de um estudo técnico para avaliar a viabilidade dos três pares de cidades gêmeas previstas no edital, quanto à construção da ponte internacional.

---

<sup>85</sup> O termo fundação refere-se a uma organização da sociedade civil que assume funções de pessoa jurídica de direito privado. As fundações apenas podem ser criadas com fins de utilidade pública.

Este trabalho técnico foi realizado no ano de 1997 e teve um custo aproximado de R\$ 120.200,00, valor cujo pagamento teve colaboração das prefeituras e empresas da região. Posteriormente, no ano de 2004, a Fundação financiou a atualização desse estudo, o que representou um investimento de R\$ 45.000,00<sup>86</sup>.

A mobilização política e social em torno do objetivo da construção da ponte internacional acontece dos dois lados do limite internacional. Em relação à organização dos atores locais/regionais argentinos destaca-se a *Fundación Zona Centro*. Esta entidade originou-se em 1987 dando continuidade ao trabalho iniciado pela *Comisión para el Desarrollo de La Zona Centro*, na década de 70. Como o próprio nome indica, a atuação desta organização abrange a região central da província de Misiones e seus interesses incluem, além da Ponte Internacional Porto Mauá - Alba Posse, o asfaltamento de rodovias na região, a construção de represas, aduna em Oberá, Porto de Santa Ana, entre outros.<sup>87</sup>

Em março de 2004, na cidade de Oberá, foi realizado um evento a fim de rediscutir a questão da construção da ponte internacional Porto Mauá - Alba Posse que havia diminuído em função da crise econômica dos dois países em questão. Nessa reunião, convocada pela *Municipalidad* de Oberá fizeram-se presentes prefeitos, intendentes, instituições intermediárias e empresas e formalizou-se uma ata expressando o posicionamento ao qual esses grupos chegaram. Um dos principais pontos é a autorização de que Santa Rosa e Oberá façam a representação e defesa do projeto pró-ponte ante as autoridades provinciais e nacionais e integrem comissões com a finalidade de executar a construção da ponte internacional. Um mês depois, é realizada uma reunião nos mesmos moldes em Santa Rosa, no intuito de ratificar as decisões e estreitar os laços entre as lideranças de ambos os países.

Estes eventos podem ser entendidos como uma estratégia de fortalecimento político-territorial do movimento em prol da construção da ponte internacional, já que houve a participação de atores estratégicos e os locais escolhidos para a realização do mesmo foram duas cidades estratégicas dos dois lados da fronteira. Estas cidades constituem-se em importantes pólos regionais e concentram poder político e

---

<sup>86</sup> Informação obtida através de entrevista com o presidente da Fundação Pró-Ponte.

<sup>87</sup> Informações obtidas em entrevista com o presidente dessa instituição e também junto ao site <http://www.proderzonacentro.com>.

econômico, o que é fundamental em contextos que é necessária a articulação dos atores políticos das diversas escalas de poder e gestão.

Outro fator a ser destacado é a importância assumida pelos atores locais/regionais na realização do *lobby* deste projeto para aqueles atores das escalas de hierarquia de poder e gestão superior. Os atores políticos de outras esferas não necessariamente compreendem o projeto apresentado pelos atores locais/regionais como prioritário dentro de seus planos político-financeiros. Assim, a recorrência do diálogo desses agentes político-territoriais é fundamental para que a pauta esteja na agenda e mesmo permaneça nela.

Uma campanha publicitária foi criada, sendo produzidos e distribuídos adesivos, pastas, calendários com logotipo com as bandeiras dos países do Mercosul (Ilustração 13), para difundir o interesse pela construção da ponte.



Ilustração 13 – Logotipo utilizado pela Fundação Pró-Ponte Alba Posse - Porto Mauá  
Fonte: Fundação Pró-Ponte Alba Posse – Porto Mauá.

Também um *jingle*, cantado por um músico brasileiro e outro argentino ganhou as rádios da região:

Este Rio Grande que sempre seduz  
Vai receber nova luz  
É um aperto de mão entre povos irmãos  
Nossa ponte aqui em Porto Mauá  
E Alba Posse do lá de lá  
/:Queremos a ponte aqui  
Queremos a ponte deste lado em Porto Mauá  
/:Queremos el puente acá  
*Queremos el puente en Alba Posse de lado de acá*

O auge da campanha do projeto *Pró-Ponte Internacional* aconteceu no final da década de 1990, contudo em função da diminuição do intercâmbio comercial entre os dois países e o não atendimento das expectativas da passagem de veículos/caminhões na Ponte da Integração, as perspectivas de construção de mais uma ponte internacional em curto prazo diminuíram. Assim, os atores que estavam à frente do movimento promoveram uma diminuição da veiculação de propagandas na mídia a esse respeito. Atualmente, a estratégia dos membros dessa Fundação é a realização de um trabalho mais “silencioso”. Segundo eles tal medida tem o objetivo de não acirrar as especulações e as disputas com outras cidades que concorrem ao recebimento da ponte.<sup>88</sup>

A posição defendida pela Fundação Pró-ponte é de que são necessárias pontes em todas as localidades que atualmente requisitam-nas, em função de que no cenário atual no qual há uma busca pelo fortalecimento do bloco econômico, é fundamental que hajam boas condições de conexão viária entre os países<sup>89</sup>.

Conforme o estudo de pré-viabilidade (BRUNELLI ENGENHARIA, 1998 e 2004), o local para a construção da ponte estaria localizado ao norte das sedes urbanas dos dois municípios, distante cerca de 1 quilômetro do atual local de passagem da balsa. A ponte, segundo o projeto de engenharia contido nesse estudo, teria um comprimento aproximado de 1.230 metros. Na Ilustração 14 pode ser visualizado o percurso realizado pelas balsas, assim como o local indicado pelo referido estudo como sendo ideal para a construção da infra-estrutura de ligação viária:

---

<sup>88</sup> Entrevista realizada com cotista e ex-presidente da Fundação Pró-Ponte Alba Posse - Porto Mauá (26/07/2007).

<sup>89</sup> Entrevista realizada com membros da Fundação Pró-Ponte Alba Posse - Porto Mauá.



Ilustração 14 – Vista aérea da área projetada para a construção da ponte internacional ligando Alba Posse (Ar) e Porto Mauá (Br)  
Fonte: Brunelli Engenharia, 2004.

Porto Mauá e Alba Posse não contam com estrutura de comércio internacional diferentemente do verificado nas outras cidades gêmeas candidatas, em função deste ponto de fronteira não estar autorizado para a passagem de produtos com fins de importação/exportação. Até o momento, está legalizada apenas a circulação de pessoas, veículos de passeio e ônibus que estão sob responsabilidade das Aduanas dos dois países (Ilustração 15).



Ilustração 15 – Aduanas em Porto Mauá (Brasil) e Alba Posse (Argentina)  
Fonte: Trabalho de campo, 2006.

A habilitação para importação e exportação de mercadorias constitui-se num requisito fundamental para este ponto de fronteira ser eleito para a construção da ponte internacional. Os encaminhamentos para o local seja habilitado para a circulação de mercadorias vêm sendo realizados desde 1997, momento em que foi encaminhado o primeiro pedido de alfandegamento<sup>90</sup> à Superintendência Regional da Receita Federal, localizada em Santo Ângelo. Para o Porto ser considerado apto para tais procedimentos é necessário haver uma autorização por parte da Receita Federal brasileira, assim como também possuir as condições básicas de infraestrutura e também contar com a presença dos órgãos anuentes. O prazo previsto para isso é abril de 2008.

A habilitação do porto para os trâmites de comércio internacional constitui-se, na opinião de lideranças municipais de Porto Mauá, em um fato mais importante e estratégico que a própria construção da ponte. Essa liberação do ponto de fronteira para exportação e importação já será responsável por promover uma maior movimentação na economia das duas localidades fronteiriças em questão.

O primeiro requerimento foi negado em 2002, sendo que foi alegado por parte da Receita Federal que o requerente não havia oferecido nenhum tipo de investimento em contrapartida. No final do ano de 2003 foi realizado um segundo pedido<sup>91</sup> formalizado, no qual foram apresentados argumentos centrados, sobretudo no perfil exportador da região e no fato de que a alfândega de Alba Posse possui tal certificação desde o ano de 2005. Além disso, neste processo, a Prefeitura Municipal compromete-se a fornecer infra-estruturas como: abertura de rua de acesso ao ponto de Fronteira, terraplanagem, energia elétrica, água, telefonia e outros subsídios.

Os principais agentes territoriais que formalizaram sua posição de pedido de alfandegamento do ponto de fronteira de Porto Mauá estão apresentados no Quadro 10:

---

<sup>90</sup> Processo Número 11070.001108/97-81. Este processo foi encaminhado no dia 15 de maio de 1997. Consultou-se a cópia do referido processo junto da Secretaria do Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Mauá.

<sup>91</sup> Processo Número 11071000001/2004-79.

Quadro 10 – Atores da escala local e local/regional apoiadores do projeto de alfandegamento do ponto de fronteira de Porto Mauá - RS

<b>Estado</b>	<b>Empresas</b>	<b>Organizações da Sociedade Civil</b>
<i>Brasil</i>	<i>Brasil</i>	<i>Brasil</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prefeitura Municipal de Porto Mauá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ John Deere</li> <li>▪ AGCO</li> <li>▪ Panazzolo Transportes</li> <li>▪ Fankauser</li> <li>▪ Coopermil</li> <li>▪ Camera</li> <li>▪ Cotrirosa</li> <li>▪ Têxteis Klockner</li> <li>▪ Indústria de Móveis</li> <li>▪ Canção,</li> <li>▪ Wedor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ACI de Porto Mauá</li> <li>▪ Associação dos Municípios da Grande Santa Rosa</li> <li>▪ Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas do RS</li> <li>▪ Agência de Desenvolvimento de Santa Rosa</li> <li>▪ Fundação Pró-Ponte Alba Posse - Porto Mauá</li> <li>▪ FEBAP</li> <li>▪ ACI de Santa Rosa</li> <li>▪ Sindilojas Santa Rosa</li> <li>▪ Associação Industrial e Comercial de Três de Maio</li> <li>▪ Associação de Indústrias Moveleiras do Noroeste do Rio Grande do Sul</li> <li>▪ Unijui</li> </ul>
		<i>Argentina</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundación Zona Centro, Subsecretaria de Comércio e Integración de Misiones</li> <li>▪ Cámara Regional de Industria, Producción e Comércio de Oberá.</li> </ul>

Fonte: Requerimento de alfandegamento do ponto de fronteira de Porto Mauá, 2003.  
Org.: Dietz, C. I.

Em anexo ao pedido de alfandegamento realizado pela Prefeitura Municipal foram colocados os ofícios produzidos pelas empresas e organizações da região do Corede Fronteira Noroeste e também de da Zona Centro de Misiones. Nesses ofícios cada instituição expressou seu interesse na necessidade da construção de uma ponte na região e as perspectivas de aumento das relações comerciais entre os dois países a partir da construção da ligação rodoviária.

A John Deere é uma multinacional que se constitui uma das principais empresas da região noroeste do Rio Grande do Sul, sediada em Horizontina, Atualmente esta empresa realiza os trâmites de comércio internacional via Porto

Xavier – San Javier e São Borja – Santo Tomé. Contudo, esta empresa manifestou-se em relação ao alfandegamento do Ponto de fronteira:

Este porto se tornaria uma grande oportunidade de redução de custos de movimentação e transporte, fazendo com que os componentes cheguem às nossas linhas de montagem com menos tempo e custo<sup>92</sup>.

A AGCO é outra multinacional de destaque e que está sediada em Santa Rosa, além de Panambi<sup>93</sup> que também se dedica à produção de implementos agrícolas. Também na Província de Buenos Aires há uma filial que produz tratores, Maquinarias Agrícolas e Motores. A unidade de Santa Rosa pronunciou-se também em relação ao assunto da habilitação de Porto Mauá para exportações e importações:

Este porto pode ser a melhor oportunidade de reduzirmos custos de transporte e tempo de desembarços aduaneiros das diversas mercadorias oriundas dos países do Mercosul<sup>94</sup>.

A Fundación Zona Centro forneceu seu apoio formalizado através de uma “carta de apoio” para que Porto Mauá recebesse a habilitação e ao mesmo tempo informou do quanto esta organização está trabalhando para a concretização das atividades de exportação e importação nesse ponto de fronteira. Além disso, foi apontada a importância que o funcionamento dos trâmites de exportações e importação nesse ponto de fronteira teria para a região.

O parecer do responsável pela Inspeção da Receita Federal de Porto Mauá foi anexada ao processo. A opinião deste é favorável ao alfandegamento do ponto de fronteira:

Analisando-se as possibilidades de rotas ligando a região do Grande Santa Rosa ao norte da Argentina e ao sul do Paraguai concluímos ser necessária a oferta de novos Pontos de Fronteira para que se consiga encurtar distâncias e diminuir os custos de fretes e, conseqüentemente, aumentar a competitividade das empresas da grande região<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Carta da empresa presente no Relatório de pedido de alfandegamento do Ponto de fronteira de Porto Mauá.

<sup>93</sup> Município localizado no noroeste do Rio Grande do Sul.

<sup>94</sup> Idem nota 45.

<sup>95</sup> Idem.

No final do primeiro semestre de 2007 houve o comunicado de parecer favorável da Comissão criada dentro da própria Receita Federal para estudo da Viabilidade de Alfandegamento do ponto de fronteira Porto Mauá-Alba Posse. A partir deste comunicado iniciaram-se as melhorias nos acessos ao porto do lado brasileiro objetivando o aperfeiçoamento da infra-estrutura para passagem dos caminhões.

A rua que dá acesso ao porto atualmente – Rua Uruguai – não pode ser utilizada por caminhões e carretas em virtude de sua sinuosidade e pouca largura. Em função disso, um novo acesso foi aberto e localiza-se paralelamente à referida rua, contudo mais próximo às margens do Rio Uruguai. Tal empreendimento foi realizado pela Prefeitura Municipal de Porto Mauá e concluído no início de 2006. Dentre as outras ações promovidas pelo poder público municipal foi requerer junto ao DAER a pavimentação asfáltica do trecho entre a RS 344 e a Aduana, via que será utilizada para a futura travessia de caminhões.

Também a Prefeitura Municipal requereu junto à Polícia Federal de Santo Ângelo a disponibilização de um prédio, patrimônio desta Instituição, e está localizado no município e que, no atual momento, estava em desuso. Com o deferimento do pedido, o prédio assim como todo o terreno qual este está situado serão utilizados para atender ao processo de despacho aduaneiro: a área externa sendo utilizada como pátio alfandegado e o prédio será utilizado para a instalação dos diversos órgãos anuentes.

Para a habilitação do ponto de fronteira para o comércio internacional é necessário que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) possuam unidades de representação em Porto Mauá. A Prefeitura Municipal está à frente das negociações com esses órgãos para que isto se concretize, embora dificuldades relacionadas à insuficiência de pessoal (funcionários públicos) atrasam o processo.

A Polícia Federal está presente em Porto Mauá através de “posto de controle”, ou seja, não possui autonomia administrativa e é subordinada à Delegacia da Polícia Federal de Santo Ângelo. A presença da Polícia Federal nesse ponto de fronteira remonta ao ano de 1977 quando foi criado no local uma Delegacia da Polícia Federal. Este status permaneceu até o ano de 1986 quando foi reduzido a

Posto Avançado. Posteriormente, em 2001, recebeu a classificação que apresenta hoje e suas atividades estão voltadas à identificação de pessoas que circulam entre as cidades geminadas.

A Prefeitura Municipal de Porto Mauá adquiriu uma área de 35.000 metros quadrados situada a dois quilômetros do ponto de fronteira, às margens da Rodovia RS 344, para fins de construção da estrutura definitiva do Porto Seco. Outra providência tomada foi o pedido ao DAER para a liberação da construção de um trevo próximo ao local para facilitar o acesso de carros e caminhões. Essas ações estão ligadas ao planejamento visando o cenário da construção da ponte internacional<sup>96</sup>.

Outro aspecto a ser destacado dentro dos avanços recentes ocorridos neste Ponto de Fronteira esta a ampliação do horário de funcionamento da balsa. Tal fato é resultado da realização de diversas reuniões das lideranças locais com as autoridades que atuam junto ao Porto no intuito de conscientizá-las da necessidade de horários mais prolongados de funcionamento da barca, sobretudo em virtude do aumento do movimento de turistas no porto.

O horário de atendimento da Aduana é determinado, basicamente, pela chefia local da Receita Federal. Contudo, para a alteração do horário, foi necessária a articulação com todos os órgãos interessados, a Polícia Federal, a Aduana e Gendarmeria Argentina e os responsáveis pelo serviço de transporte fluvial. Em Porto Mauá, especificamente, foi feita uma reunião com representantes de cada um desses órgãos, para que se ampliasse o horário do porto. No lado brasileiro, há algumas dificuldades derivadas do não aumento do efetivo da Polícia Federal, Receita Federal e Transporte Fluvial. Ou seja, os funcionários apenas aumentaram a carga horária compensando os horários extraordinários em outros períodos, o que resulta em efetivo reduzido trabalhando.

Em relação aos interesses dos brasileiros que viajam à Argentina utilizando-se da conexão Porto Mauá - Alba Posse, os dados apontam que esse trânsito fronteiriço está vinculado principalmente a passeios na casa de parentes e amigos (37,5%), negócios (14,2%), turismo (32,69%), compras locais/regionais (15,2%). A

---

<sup>96</sup> Informações obtidas em entrevista com Secretário de obras de Porto Mauá, em 28 de julho de 2007.

maioria dessas pessoas utiliza o serviço da balsa mais de uma vez ao longo do ano (BUNELLI ENGENHARIA, 2004).

Esses interesses que motivam a maior parte das viagens (visitas e turismo) ao país vizinho se refletem na concentração do maior fluxo em períodos específicos, isto é, o maior número de veículos tende a circular por este ponto de fronteira nas finais de semana e véspera de feriados. Essa vinculação entre as áreas contíguas entre Brasil e Argentina esta relacionada à:

(...) forte ligação sócio-cultural e de parentesco entre as populações dos dois países localizadas naquela região fronteiriça. Este fato pode ser facilmente explicado pela história do povoamento da região por imigrantes europeus e da posterior radicação de seus descendentes brasileiros em Misiones. Sua constatação é dada pelo intenso intercâmbio sócio-familiar verificado na pesquisa feita junto aos usuários da Balsa que faz atualmente a travessia naquele passo de fronteira, assim como, nos programas de rádio irradiados tanto em emissoras brasileiras como argentinas que trazem atrações e recados destinados à toda região (ESTUDO DE PRÉ-VIABILIDADE, 2004).

Além disso, são muitos os brasileiros, que em função do cambio favorável, vão ao país vizinho para realizarem compras nos estabelecimentos comerciais das cidades argentinas. As cidades mais procuradas são Oberá e Posadas, as quais apresentam uma das estruturas comerciais mais diversificadas da região centro/sul de Misiones. É importante destacar que nas fases em que o câmbio é favorável para os argentinos estes também realizam suas compras nas principais cidades brasileiras no noroeste do Rio Grande do Sul.

O câmbio é um elemento que interfere, em alguns casos, até mesmo na posição dos lojistas em relação ao projeto da ponte. No momento em que os brasileiros vão consumir na Argentina e deixam de comprar nas lojas de Santa Rosa e Tuparendi, por exemplo, os pequenos empresários posicionam-se desfavoráveis à ponte internacional. A justificativa é que se com o uso da balsa os consumidores deixam de comprar no comércio local e vão para a Argentina, o volume com a ponte aumentaria ainda mais o que repercutiria em maiores prejuízos econômicos.

O fato de os fluxos que circulam entre Porto Mauá e Alba Posse possuírem um caráter, sobretudo turístico faz com que espontaneamente tenha surgido uma relativa organização territorial local em torno desse tipo específico de circulação. Um dos

exemplos disso é o conjunto de estabelecimentos de Porto Mauá que atendem, exclusivamente ou não, a comercialização do seguro “Carta Verde”<sup>97</sup> (Ilustração 16). Na pequena cidade são 6 os estabelecimentos que atuam na sua comercialização, número que demonstra que há procura expressiva deste serviço. Este seguro é uma das exigências para a entrada de veículos brasileiros na Argentina.



Ilustração 16 – Estabelecimentos de venda de “Carta Verde” em Porto Mauá  
Fonte: Trabalho de campo, 2007.

No caso de Alba Posse não pode ser identificadas as mesmas características encontradas em Porto Mauá. Esta pequena cidade não conta com boa estrutura de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Além disso, o seguro carta verde não é cobrado daqueles veículos que pretendem ingressar no Brasil.

Em se tratando de conexão do Rio Grande do Sul com Misiones deve-se destacar a linha de ônibus da Empresa Ouro e Prata que realiza o trajeto Porto Alegre – Posadas, passando por Porto Mauá - Alba Posse, nas segundas e sextas-feiras. Além disso, muitos ônibus com excursões passam por este ponto de fronteira com destino a outras cidades que possuem caráter turístico. Os argentinos procuram as praias gaúchas e catarinenses, assim como os balneários existentes em cidades mais próximas como Santo Cristo e Santa Rosa. Os brasileiros procuram os pontos turísticos de Misiones (ruínas, festas dos Imigrantes em Oberá), além de passar por esta província com destino a Foz do Iguaçu/Cidade del Leste.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> O preço cobrado pelo seguro é em torno de R\$ 33,00 a R\$ 34,00 para a validade de três dias, que é a categoria que costuma ser mais procurada (Informação obtida junto ao Secretario de Turismo de Porto Mauá).

<sup>98</sup> Informações obtidas na Secretária de Turismo de Porto Mauá em entrevista realizada no dia 30 de julho de 2007.

A quantidade de ônibus que circula por este ponto de fronteira vem aumentando de forma crescente após a gradual superação da crise de Argentina e Brasil (Gráfico 7).

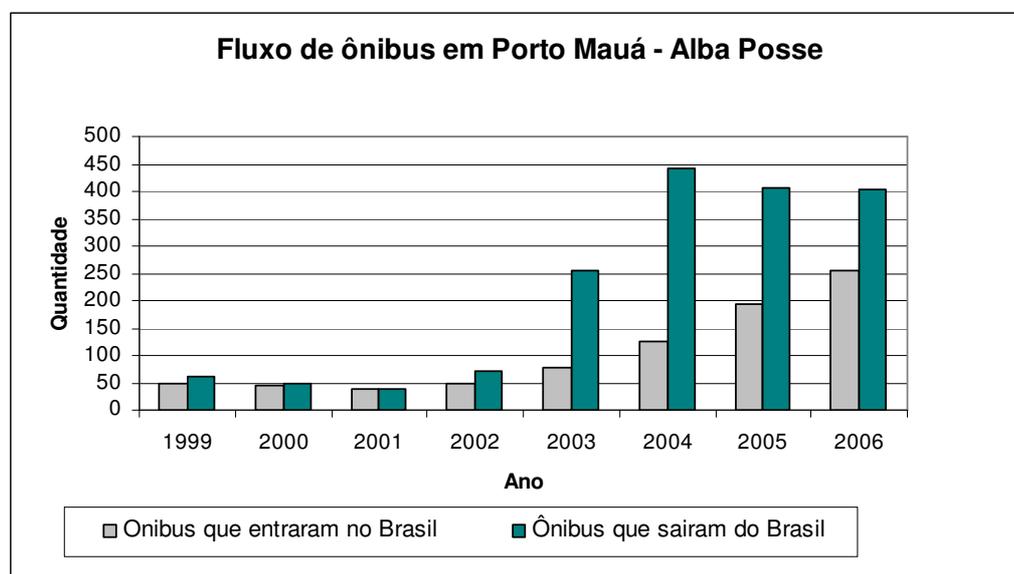


Gráfico 7 – Fluxo de ônibus entre as cidades de Porto Mauá e Alba Posse<sup>99</sup>  
 Fonte: Receita Federal de Porto Mauá  
 Org.: Dietz, C. I.

Até 2002, os números ficavam em torno de 50 ônibus anuais saídos de cada país, enquanto que atualmente percebe-se um cenário com quantidades bastante superiores. Pode-se identificar que os brasileiros têm uma participação bem superior aos argentinos neste tipo e fluxo, o que pode ser explicado pelo câmbio favorável, pela dinâmica atual da economia brasileira e pelo fato dessa sub-região da faixa de fronteira brasileira ser mais densamente povoada.

O sistema de travessia utilizado para o transporte de automóveis (carros, ônibus e motos) de uma cidade a outra se baseia no uso de balsas (Ilustração 17). Este é um serviço que é prestado no formato de concessão privada, onde uma empresa brasileira e uma argentina exploram a navegação transversal nesse Ponto de Fronteira. O serviço funciona em todos os dias da semana, inclusive nos finais de semana e feriados.

<sup>99</sup> Dados disponíveis apenas a partir de 1999.



Ilustração 17 – Transporte de balsa no Rio Uruguai entre Porto Mauá (Brasil) e Alba Posse (Argentina)

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Mauá, 2007.

Os valores cobrados por este serviço variam conforme o tipo de veículo a ser transportado (Tabela 8). Além disso, há um acordo entre os donos das balsas, sendo que aqueles que partem de Alba Posse pagam o valor em Pesos e os que saem de Porto Mauá pagam a passagem em Reais. Atualmente os valores correspondem à:

Tabela 8 – Valores cobrados pelo transporte de balsa entre Porto Mauá - Alba Posse

<b>Tipo de veículo</b>	<b>Valor (Pesos/Reais)</b>
Carro	20,00
Ônibus	65,00,
Moto	8,00
Pedestre	5,00.

Fonte: Transportes Fluviais Premium  
Org.: Dietz, C. I.

No estudo de pré-viabilidade realizado por Brunelli (1998 e 2004) este é apontado como local prioritário para a construção da ponte internacional. Os principais argumentos apresentados centram-se na questão dos fluxos turísticos já consolidados neste ponto de fronteira e a organização social constituída em prol desse projeto.

Em contraposição, o Rumos 2015<sup>100</sup> não menciona o local entre aqueles que desempenhariam papel estratégico para a construção de ligação física com a Argentina (RIO GRANDE DO SUL, 2006). O que deve ter sido levado em conta por esse estudo para determinação deste local como não estratégico para a construção da ponte é o fato de não haver tradição de comércio internacional

Podem ser destacadas como vantagens desse ponto de fronteira a tradição de circulação turística do local, as características da região na qual se encontram circunscritas Porto Mauá e Alba Posse (melhores perspectivas de desenvolvimento que as demais regiões) e, sobretudo, a organização dos atores políticos, econômicos em torno do projeto ponte internacional. Além disso, em termos logísticos tal local dá acesso à área central de Misiones o que permite uma interligação mais estratégica dos territórios das duas unidades federativas em questão.

Entre os aspectos que podem ser considerados como relativamente desvantajosos para Porto Mauá – Alba Posse é que a topografia do lado argentino se apresenta mais irregular do que em outros pontos de fronteira. Essa característica do relevo é um fator que faz com que a rodovia possua certa sinuosidade, sobretudo nos 10 quilômetros mais próximos de Alba Posse. Isto pode ter determinada importância em se tratando de transporte de cargas, setor para o qual importa a qualidade da rodovia e o tempo de viagem.

Todavia, apesar deste argumento ser amplamente utilizado pelos grupos de apoiadores de outras cidades gêmeas, este precisa ser relativizando já que existem muitas regiões com características topográficas extremamente íngremes e isto não impede que haja uma grande circulação de caminhões de cargas. Pode-se citar como exemplos a região da Serra gaúcha e mesmo a região centro e norte da fronteira entre Argentina e Chile.

Outro importante fato a se destacar em relação a essas cidades gêmeas é que o alfandegamento do ponto de fronteira já se constitui em expressivo avanço na cooperação entre os dois países e também no âmbito do Mercosul. Destaca-se tanto pelo fato de articular regiões não privilegiadas no processo de integração, até o

---

<sup>100</sup> Estudo de logística e desenvolvimento regional produzido no intuito de indicar as diretrizes que o estado do Rio grande do Sul deve seguir nos próximos anos.

presente momento, assim como por abrir possibilidades de ampliação e fortalecimento de uma rede comercial entre Brasil e Paraguai.

### 6.3.3. Itaqui – General Alvear

Estas localidades fronteiriças são as únicas previstas no Acordo de Florianópolis (2000) que estão situadas na fronteira do Rio Grande do Sul com a província de Corrientes. O município brasileiro, Itaqui, é o que tem maior expressão e conta com uma população de 42.842 habitantes, enquanto que sua cidade gêmea General Alvear possui 7.872 habitantes.

As interações entre essas cidades são do tipo “Capilar”, classificação essa em função da relativa espontaneidade com que se desenvolvem as trocas. Em termos regionais, existe um histórico processo de relações com o país vizinho e estas acontecem em diversos âmbitos como, por exemplo, a expansão das lavouras e a cooperação entre os quartéis (RETIS, 2005).

Em relação à localização destas cidades é importante destacar que são eqüidistantes em relação aos locais que já contam com pontes internacionais (São Borja - Santo Tomé e Uruguiana - Paso de los Libres). Este fato, porém não é entendido pelos atores locais como um empecilho para que haja a construção de uma ponte internacional entre Itaqui e Alvear. Estes consideram fundamental para o desenvolvimento dessas cidades, bem como para a concretização do Mercosul, que haja uma ligação física neste ponto de fronteira.

A partir da constatação dessa pauta e também da necessidade de que ações fossem constantemente realizadas para que houvesse a viabilização do projeto, os atores locais passaram a mobilizar-se e articular-se em cada uma das cidades gêmeas e entre as mesmas, entendendo a ponte internacional como um grande projeto que poderia tornar-se promotor de desenvolvimento. As outras escalas de poder e gestão também estão articuladas com esta pauta.

Uma das primeiras mostras desse interesse foi a organização dos atores locais através da Associação de Apoio à construção da Ponte Internacional (AAPI). Essa associação foi criada para centralizar as ações relativas ao Projeto Ponte

Internacional e articular os interessados no projeto, a partir da década de 1980. Por vários anos esse agente territorial teve papel importante no cenário fronteiriço.

Ainda na década de 1980 houve uma reunião dos líderes políticos das duas cidades - o prefeito de Itaqui e o Intendente de Alvear – que pode ser considerada um marco importante dentro dos eventos relacionados à organização em prol da construção de uma ponte ligando as duas cidades. Nessa ocasião, no ano de 1985, esses líderes políticos levantaram a possibilidade de construção dessa infraestrutura com administração própria e mediante a participação de capitais privados, posição ousada que demonstra as grandes expectativas que havia naquele momento em torno das repercussões da construção dessa infra-estrutura.

Os líderes políticos das duas unidades federativas também se vincularam a essa pauta através da discussão desse assunto e confecção de “Comunicados Conjuntos”. Sendo assim em 1993 e 1997 os governadores do Rio Grande do Sul e Corrientes reuniram para discutir questões ligadas a aproximação/ integração entre estas unidades político-territoriais. No primeiro encontro, é levantada a importância da construção de vínculos físicos entre as duas províncias, tendo em vista as ligações tanto de São Borja - Santo Tomé como de Itaqui – General Alvear.

Segundo a Dirección de Relaciones Internacionales da Provincia de Corrientes, neste contexto existia uma:

Necesidad de contar en la costa Este de la Provincia de Corrientes con un paso fluvial fronterizo que viabilice las relaciones de tipo económico, cultural, técnicas, etc. Al formularse el proyecto en la región caracterizada como "Pólo arrocero", la obra se constituirá en respuesta a los permanentes requerimientos de los productores del sector. Si bien existe el Puente Paso de los Libres/Uruguayana, éste se encuentra sobrecargado por la permanente transitabilidad de que es objeto, amén de ser la única vía de comunicación fronteriza.<sup>101</sup>

Um estudo sobre a “ponte do arroz”, forma como foi denominada a possível ligação viária entre Itaqui e Alvear, foi produzido numa parceria do DAER com a Integração Orizicula Brasil - Argentina. Este é composto pelas contribuições do

---

<sup>101</sup> Documento disponível no site da Dirección de Relaciones Internacionales da Provincia de Corrientes, contudo sem a data precisa. Pelo contexto pode-se inferir que o texto remonte ao início da década de 1990.

DAER (1993), já apontadas anteriormente, e por um texto de justificativa da viabilidade de uma ponte internacional neste ponto de fronteira. A argumentação utilizada funda-se basicamente nas potencialidades daquela região para a produção e beneficiamento do arroz, prevendo que com os avanços do Mercosul os níveis de produção aumentariam consideravelmente o que produziria uma demanda que exigiria a incorporação de uma vinculação física no local.

A organização local, procurando dar avanços no projeto ponte internacional, encaminhou aos respectivos governos nacionais o requerimento da autorização para a construção da ponte. Os Ministérios das Relações Exteriores dos dois países, por sua vez, encaminharam, em janeiro de 1994, “*Cartas Reversales*” autorizando a construção da ligação viária entre as duas cidades, levando em conta algumas especificações. Entre os aspectos citados estão: (a) A construção da ponte não gerará compromissos nem responsabilidades legais ou financeiras para os Estados Nacionais; (b) O empreendimento é 100% privado, em todas as suas etapas, a total risco do investidor; (c) A participação dos Estados Nacionais será dada apenas pelo devido controle técnico para aprovação do projeto definitivo e instrumentação das funções imprescindíveis; (d) A implementação legal deverá ser regida pelo Direito Administrativo ou Pelo direito Internacional Privado (CARTAS REVERSALES, 1994).

A partir desse posicionamento favorável da esfera federal as duas localidades organizaram-se para a formação de uma sociedade binacional para o financiamento da obra. Essa associação foi criada em 1998 tendo como acionistas os nomes do prefeito de Alvear, do prefeito de Itaqui e também o proprietário da Empresa “Empreendimentos Ecológicos Sul-Americanos S. A.”.

A entidade denominada “Puente Alvear - Itaqui Empresa Binacional Argentino - Brasileña” estava composta de 60% de capital argentino e 40% brasileiro, como pode ser visualizado na Tabela 9:

Tabela 9 – Composição das ações dentro da empresa Binacional Argentino-Brasileira

<b>Acionistas</b>	<b>Capital</b>
Município de Alvear	U\$ 4.800,00
Município de Itaqui	U\$ 4.800,00
Empreendimentos Ecológicos Sul-Americanos S. A.	U\$ 2.400,00
<b>Total</b>	<b>U\$ 12.000,00</b>

Fonte: Acordo de constituição da Sociedade Binacional, 1998.

Org.: DIETZ, C. I.

Os objetivos dessa sociedade foram explicitados na lei<sup>102</sup> que a cria e consistem na: (a) elaboração dos estudos preliminares de viabilidade, (b) de anteprojeto, (c) de estudos de avaliação ambiental, (d) projeto definitivo, (e) execução e administração da obra da Ponte Internacional que uniria as cidades fronteiriças de Alvear, província de Corrientes, República Argentina e Itaqui, Rio Grande do Sul, Brasil.

Dias após ao Comunicado Conjunto realizado pelos presidentes dos dois países, os governadores produziram a “Declaração de Corrientes”. Esta expressa: (a) o apoio à concretização do projeto de construção dessa ponte, considerada de vital importância para a região, e (b) o apoio às iniciativas realizadas pelos municípios em relação a esse projeto.

Essa *organização* das duas cidades geminadas produziu uma correspondência aos governos brasileiro e argentino, no ano 2000, com o objetivo de informar acerca da criação da Sociedade e, ao mesmo tempo, solicitar que este par de cidades não fosse submetido a estudo comparativo com as outras localidades fronteiriças (Porto Xavier – San Javier e Porto Mauá - Alba Posse) tendo em vista que essa obra seria realizada em seu todo pela iniciativa privada. Nesse documento, a entidade destaca também sua compreensão de que as três pontes não são competitivas entre si, mas complementares, na medida em que oferecem maiores alternativas dentro do cenário do Mercosul.

<sup>102</sup> Acuerdo de Constitución de sociedad Binacional Argentino-Brasileña, Ley n° 23.935/Decreto 619/93.

Todavia, o movimento pró-ponte tomou outros rumos a partir da assinatura do Acordo de Florianópolis. O projeto de construção da ponte através da organização local materializada na Empresa Binacional foi deixado de lado e a sociedade foi desfeita. O contexto de crise também contribuiu para isso, assim como aconteceu nos outros pares de cidades gêmeas anteriormente analisados.

É somente com a retomada do crescimento das exportações em 2003 que é revitalizada a movimentação local em torno da pauta da construção da ponte. É característica desse novo momento uma retomada da Campanha Pró-Ponte e para isso umas das estratégias utilizadas foi o lançamento em 2005 de DVD publicitário desse projeto. Este material de divulgação foi patrocinado pelas diversas empresas de Itaqui interessadas na construção dessa ligação viária.

O fortalecimento político do projeto da ponte internacional na escala local/regional aparece, sobretudo através do apoio político oferecido pelos governos dos municípios brasileiros e argentinos com localização próxima a Itaqui e General Alvear. Os exemplos mais significativos disso são Maçambará (Br) e La Cruz (Ar). No caso específico de La Cruz tem-se que pela sua proximidade a Alvear – cerca de 10 quilômetros – são motivados por interesses econômicos vinculados às possíveis vantagens que poderiam ser trazidas ao município. Essa cidade possui o dobro de habitantes que General Alvear e o poder político local encontra-se significativamente articulado com outras escalas de poder e gestão. Isto faz com que haja um envolvimento direto no movimento pró-ponte, vezes de forma mais intensa que do próprio município de Alvear.

Para se compreender outras dimensões dessa mobilização em torno da construção de uma ponte internacional neste ponto de fronteira é fundamental identificar quais os *atores econômicos* protagonistas neste cenário fronteiriço e quais os tipos de fluxos que circulam por Itaqui e General Alvear. A partir dessas informações pode-se compreender quais são os interesses que estão em jogo em se tratando desse contexto fronteiriço e, em especial, do projeto da ponte internacional.

No município de Itaqui estão sediadas importantes empresas do ramo agroindustrial que atuam no processamento do arroz. A Camil e a Suprarroz são as principais delas, sendo que o somatório de seus parques industriais faz com que esta unidade político-administrativa seja considerado o terceiro maior centro de

processamento do cereal na América Latina. Deste arroz industrializado em Itaqui, uma parte considerável é oriundo das províncias vizinhas de Corrientes e Entre Rios.

Esta importante dinâmica territorial em torno da produção de arroz, juntamente com outros produtos, é responsável por movimentar também o setor de transportes. Há quatro empresas que atuam nesse ramo sediadas em Itaqui (Cotrasul, Cotil, Spid e Transboeira) e que se constituem em importantes atores na defesa do projeto da ponte internacional.

A principal empresa do ramo é a Cooperativa de Transporte do Mercosul (Cotrasul) que começou suas atividades no ano de 2003 e conta atualmente com 70 associados. Em correspondência encaminhada por esta à Comissão do Mercosul da Assembléia Legislativa em ocasião de discussão acerca das novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai expôs que:

Certamente uma ponte internacional, em nosso município, virá alavancar o desenvolvimento de nossa economia gerando empregos diretos e indiretos, renda para o nosso comércio local e o fluxo maior de turistas argentinos na nossa cidade, propiciando movimento em restaurantes, lojas e comércio em geral.

Ainda nesse mesmo documento a Cooperativa expressa sua preocupação com a questão da circulação, que em função da infra-estrutura deficitária fica prejudicada:

Devido ao aumento significativo de cargas de exportação e importação, se faz necessário um trânsito mais condizente com o crescimento, mais ágil, que flua com mais rapidez.

As mercadorias que circulam pelas aduanas de Itaqui – General Alvear (Ilustração 18) têm, sobretudo, origem na Argentina. Os principais produtos importados são o arroz, seguido em menor escala de ervilha, farinha, feijão, milho pipoca, alpiste, girassol, linhaça. O arroz merece atenção especial já que representa 95% das importações realizadas pelo Brasil, número que dentro do montante total da circulação por este ponto de fronteira revela-se extremamente importante<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Informações obtidas junto ao funcionário da Receita Federal em Itaqui em entrevista realizada em 06 de setembro de 2007.



Ilustração 18 – Aduanas de Itaquí (Brasil) e General Alvear (Argentina)  
 Fonte: Trabalho de Campo, 2007.

Do arroz que é importado através deste ponto de fronteira, a maior parte é processado nas empresas beneficiadoras de Itaquí. No caso da Camil, 8% do total de arroz beneficiado pela empresa é oriundo da Argentina. Essa importância assumida pela comercialização internacional desse produto na escala local/regional faz com que as empresas do setor assumam papel importante no que se refere às questões de fronteira. Esses atores intervêm defendendo seus interesses, sobretudo, ligados à expansão e a lucratividade do setor em que atuam.

As exportações que aconteciam através desse ponto de fronteira atingiam números pouco expressivos na década de 1990, como pode ser visualizado no Gráfico 8.

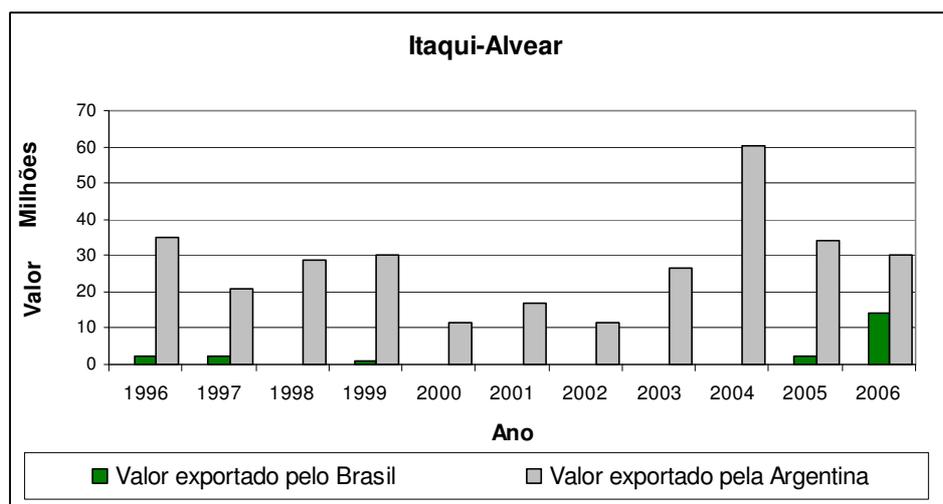


Gráfico 8 – Valores de exportações de Brasil e Argentina que circulam pelo ponto de fronteira Itaquí - Alvear  
 Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.  
 Org.: Dietz, C.

Expressão disso é que inclusive no período em que ocorreu a crise econômica brasileira e argentina o ponto de fronteira permaneceu completamente fechado para as transações comerciais de exportações para a Argentina.

A reabertura para a exportação dos produtos brasileiros deu-se no final de 2004, com números que vêm crescendo significativamente. Os produtos que estão sendo exportados são, sobretudo, móveis, borracha, adubos, têxteis, autopeças e arroz parbolizado.

Destaca-se a nova dinâmica que vem se configurando no local nos últimos anos, sobretudo no período após a abertura desse ponto de fronteira para exportações, quando as economias dos dois países retomaram o fôlego. Os volumes comercializados com a Argentina vêm crescendo a cada mês, fato que está repercutindo na atração de mais empresas para o local, tanto do ramo de comércio internacional, como também de empresas transportadoras. Ao longo do segundo semestre de 2007 instalaram-se 20 empresas ou representações de empresas em Itaqui. Entre estas se destaca uma empresa de transbordo que investiu 600 mil reais em infra-estrutura no final de 2007<sup>104</sup>.

Em relação aos móveis, é bastante comum a entrada através do ponto de fronteira de Itaqui de painéis aglomerados e de MDF<sup>105</sup> através de um sistema especial de tributação. Este sistema caracteriza-se pela importação da matéria-prima sem a cobrança de impostos, com a condição de que um determinado volume de mercadoria transformada deve retornar ao país de origem. As empresas que utilizam dessa lógica de negociação tem sua sede na região serrana do Rio Grande do Sul, especializada na produção de móveis<sup>106</sup>.

Recentemente a Aduana de Itaqui permaneceu fechada durante mais de 60 dias, fato que foi justificado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em função de que não estavam sendo atendidas exigências de infra-estrutura, sobretudo ao que se referia às análises fitossanitárias, e também em função da “semi-ociosidade”. Segundo o superintendente do Ministério da Agricultura do

---

<sup>104</sup> Informações obtidas junto às lideranças do movimento Pró-Ponte em Itaqui em 20 de janeiro de 2008.

<sup>105</sup> MDF é uma sigla que quer dizer Medium Density Fiberboard - Fibra de Média Densidade é um produto ideal para a indústria de móveis, decoração, construção, entre outras.

<sup>106</sup> Informações obtidas em entrevista com funcionário da Receita Federal de Itaqui (06/07/2007).

Estado, a demanda de empresas que utilizavam este ponto de passagem poderia ser absorvida pelas aduanas das cidades vizinhas. O fechamento desse ponto de fronteira não foi um caso isolado, já que também na fronteira com o Uruguai o MAPA deixou de atuar por um determinado período.

Esse fechamento gerou contestação por parte da comunidade local, sobretudo daqueles atores ligados às empresas beneficiadoras de arroz e transportadoras. Por outro lado, os produtores de arroz brasileiros foram favoráveis, uma vez que há uma competição desigual estabelecida pelo produto oriundo da Argentina. Percebe-se assim, claramente, um jogo de interesses conflitantes entre grupos de atores fronteiriços.

Os atores interessados na reabertura do ponto de fronteira mobilizaram-se e negociaram em diversas instâncias o retorno das atividades do MAPA. Entre os principais atores locais e locais/regionais que atuam nesse sentido estão apresentados no Quadro 11:

Quadro 11 – Atores locais e locais/regionais que atuaram no processo reivindicação para a reabertura do ponto de fronteira de Itaqui

Estado		Empresas	Organizações da Sociedade Civil
▪ Prefeitura Itaqui	Municipal de	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Camil Alimentos S. A.</li> <li>▪ Josapar S. A.</li> <li>▪ Transboeira</li> <li>▪ Trevo</li> <li>▪ Porto Concessionária de Despachos Aduaneiros</li> <li>▪ Cotil</li> <li>▪ Cotrasul</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Associação Comercial e Industrial, Sindicato Rural de Itaqui e Maçambará</li> <li>▪ Associação dos Arrozeiros</li> <li>▪ Associação Industrial e Comercial de Itaqui</li> <li>▪ Câmara dos Dirigentes Logistas de Itaqui</li> </ul>

Org.: Dietz, C. I.

Os atores locais articularam-se com deputados estaduais e o assunto foi debatido em audiência pública na Assembléia Legislativa, com a participação de representantes dos dois países<sup>107</sup>. Também deputados federais estiveram envolvidos no pleito de retorno da atuação deste órgão anuente. A atuação destes

<sup>107</sup> Audiência pública realizada no dia de agosto de 2005 na Assembléia Legislativa, em Porto Alegre.

atores políticos deu-se através do envio de correspondências e realização de reuniões com os responsáveis.

Também, uma audiência pública foi realizada na Câmara de Vereadores de Itaquí, na qual participaram representantes de municípios dos dois lados da fronteira. Nessa reunião foi redigida uma Carta Aberta ao Governo Federal solicitando a reabertura do Ponto de Fronteira. O documento reconhece a necessidade de controle fitossanitário e de sanidade animal para as exportações e, ao mesmo tempo, manifesta a preocupação dos exportadores e empresas de transporte que dependem economicamente do funcionamento deste ponto de fronteira<sup>108</sup>.

Após todo esse conjunto de ações as atividades foram retomadas e novos projetos de investimentos vêm sendo feitos. As perspectivas são de que com o aumento da circulação mais empresas venham a se instalar na cidade de Itaquí.

Itaquí conta com um conjunto de organismos diretamente ligados as funções de fronteira. Estão presentes Receita Federal, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Emater. Já General Alvear conta com Aduana, Prefectura Naval e Gendarmeria. A presença desses organismos é fundamental para que seja possível a circulação de fluxos internacionais ligados à importação e exportação no local.

Itaquí não conta com a presença da Polícia Federal, instituição normalmente presente nos pontos de fronteira. Houve sucessivos encaminhamentos de pedidos por parte das lideranças da Câmara de Vereadores de Itaquí, apoiada pelos demais atores locais ao Ministério da Justiça para que o posto fosse reativado. Os atores locais requerem a presença da Polícia Federal pelo fato de que entendem que isto se constitui como um importante aspecto dentro do processo de consolidação desse ponto de fronteira.

Os efetivos que ali trabalhavam foram transferidos para outras localidades em 1998 em função de déficit de recursos humanos dentro dessa instituição sendo que até o momento essa situação ainda não foi modificada. Apesar de ser considerado importante a presença de membros dessa corporação em Itaquí não há previsão de disponibilidade de funcionários para prestarem serviços no local. Com a ausência da Polícia Federal que é responsável pelos procedimentos de “migração”, isto passou a ser feito pela Empresa que presta o serviço de transporte de balsa.

---

<sup>108</sup> Carta Aberta ao Governo Federal.

Também os atores políticos e econômicos de Itaqui reivindicam a presença da ANVISA no local. Foram encaminhadas solicitações a Coordenadoria de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteira do Rio Grande do Sul, contudo até o presente momento não houve liberação. A presença desse órgão anuente é fundamental para o despacho de diversos tipos de mercadorias.

O serviço de operação das balsas é realizado por uma empresa constituída pela sociedade de um argentino e um brasileiro. Atualmente, apenas a balsa de propriedade do argentino e com maior capacidade (comporta três caminhões por vez) está sendo utilizada. A outra embarcação, com capacidade para dois caminhões a cada vez, será colocada em uso em caso de necessidade, ou seja, problemas de infra-estrutura da balsa principal ou então aumento da demanda do serviço de transporte. Essas embarcações prestam serviços de transporte fluvial entre segunda e sexta-feira. A não operação no final de semana é uma mostra do caráter predominantemente comercial desse passo de fronteira.

Por sua vez, o preço cobrado pela passagem de balsa entre Itaqui e Alvear apresenta-se diferenciado conforme o tipo de veículo a ser transportado (Tabela 10). Desta forma, tem-se os seguintes preços:

Tabela 10 – Valores cobrados pelo transporte transversal sobre o Rio Uruguai entre Itaqui e General Alvear

<b>Tipo de veículo</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Caminhão	1,10 por tonelada bruta (caminhão + carga).
Carro	15,00
Pedestre (via lancha)	5,00

Fonte: Transportes Fluviais Premium  
Org.: Dietz, C. I.

Tanto em Itaqui como em Alvear investimentos vêm sendo feitos nos pátios aduaneiros que precisaram ser ampliados em função do crescimento do fluxo de caminhões que atendem ao comércio internacional. As prefeituras de ambas as cidades adquiriram terrenos e fizeram a doação à Receita Federal com a finalidade destes serem anexados a estrutura aduaneira. O pátio de Itaqui conta com a

capacidade para 60 caminhões, enquanto que o pátio aduaneiro da cidade vizinha não conta com a mesma capacidade (Ilustração 19).



Ilustração 19 – Pátio alfandegado de Itaqui e General Alvear, respectivamente<sup>109</sup>

Fonte: Trabalho de Campo, 2007.

A própria Receita Federal brasileira também realizou investimentos na referida estrutura aduaneira no ano de 2007. Foi adquirida uma balança, no valor de aproximadamente um milhão de reais, para pesagem das cargas no ponto de fronteira de Itaqui. A balança é uma exigência para trâmites de comércio internacional, servindo para realizar a conferência da tonelagem da mercadoria contida no caminhão com o dado que aparece na nota fiscal.

A importância assumida pelos *atores econômicos* nesse ponto de fronteira é expressa até mesmo na definição dos horários de funcionamento do Passo de fronteira. Nas reuniões que tratam do assunto participam os chefes das aduanas, donos das balsas, representantes da Câmara de Vereadores e os representantes das principais empresas de Itaqui. General Alvear não possui um sistema empresarial proeminente e por isso não há representantes desse setor<sup>110</sup>.

Os fluxos que circulam por estas cidades gêmeas, conforme vem sendo exposto, tem forte caráter comercial, com destaque para o comércio internacional, e

<sup>109</sup> A foto de do pátio de Itaqui foi tirada no horário de saída da primeira balsa pela tarde (pátio lotado), já a segunda fotografia, referente ao pátio alfandegado de General Alvear foi tirada no último horário da tarde (os caminhões já haviam seguido para a balsa).

<sup>110</sup> Ata da reunião para definição dos horários de funcionamento das balsas entre Itaqui e General Alvear (27/10/2005).

participação do comércio vicinal fronteiriço. Por sua vez, o turismo tem uma participação pouco expressiva nas motivações daqueles que circulam entre Itaqui e General Alvear. Um indicativo disso é (a) a ausência de linhas de ônibus que tenham rota pelo local e (b) o fato de também não circularem ônibus de excursão, diferentemente do que acontece em Porto Xavier - San Javier e Porto Mauá - Alba Posse.

Apesar da infra-estrutura menos qualificada existem algumas vantagens do ponto de fronteira de Itaqui – General Alvear em relação aos demais da fronteira oeste do Rio Grande do Sul com Corrientes. As vantagens deste ponto de fronteira em relação à Uruguaiana - Paso de los Libres é o procedimento de despacho aduaneiro que acontece de forma relativamente rápida, em função de se tratar de um ponto de passagem com menor volume de circulação de caminhões. A demora repercute em prejuízos para as empresas importadoras/exportadoras que, além de precisarem pagar o aluguel do pátio, demoram mais a chegar ao destino. Em Itaqui, por sua vez, o tempo gasto para um caminhão realizar o desembarço aduaneiro e seguir a cidade vizinha é em média de 24 horas e não é necessário o pagamento de taxa para a permanência do caminhão no pátio. Já em relação à São Borja - Santo Tomé, o benefício é que não se faz necessário o pagamento de pedágio cujo valor é bastante superior ao cobrado pelo transporte de balsa.

Segundo Relatório de viabilidade produzido pela Brunelli Engenharia (2004) não seria estratégico a construção da ponte neste ponto pelo fato de que esta não atenderia uma nova demanda, mas apenas desviaria uma parcela do fluxo das demais pontes internacionais localizadas na região.

Outra desvantagem apresentada por este local consiste em uma característica logística. A principal via de comunicação de Itaqui com o restante do estado do Rio Grande do Sul é a BR 472, cujo trajeto vai de São Borja a Uruguaiana. Isto representa que para um caminhão sair de Itaqui necessariamente este precisa passar por estes dois municípios para seguir a outro destino. Ou seja, a construção de uma ponte neste ponto não consistiria na criação de uma nova rota dentro do Rio Grande do Sul. Em General Alvear existem outras possibilidades de saída rodoviária.

A inserção de uma ponte entre as duas cidades viria atender, sobretudo, uma demanda da agroindústria do arroz que articula as duas margens do Rio Uruguai. Nas proximidades de General Alvear e La Cruz há importantes áreas produtoras de arroz que são comercializadas às empresas brasileiras de Itaqui. O fluxo de comercialização desse produto seria facilitado com a construção da ponte.

Essa presença do setor industrial em Itaqui é um diferencial que se apresenta em relação às demais cidades geminadas que almejam a ponte internacional. O fato de que no local é comprada matéria-prima oriunda das regiões fronteiriças argentinas e acrescido valor agregado a esse produto mostra que já existe um arranjo produtivo em nível regional transfronteiriço.

No estudo de planejamento do estado do Rio Grande do Sul para os próximos anos (RIO GRANDE DO SUL, 2006) não aparece prevista ponte internacional para Itaqui. Também no próprio diagnóstico e prognóstico da região é relativamente pouco incorporada a importância exercida pela posição fronteiriça que esta região ocupa. Isto se revela como uma sub-valorização do potencial que pode ser gerado pelo adensamento das relações territoriais de ambas as regiões fronteiriças.

#### **6.4. Considerações em relação às cidades gêmeas candidatas à construção da ponte internacional**

As cidades gêmeas oficialmente candidatas (Porto Xavier - San Javier, Porto Mauá - Alba Posse e Itaqui - General Alvear) têm características que as distinguem entre si, e que acabam por potencializá-las ou não nas disputas referentes à construção da primeira entre as novas infra-estruturas de ligação física sobre o Rio Uruguai previstas no Acordo de Florianópolis.

Para colaborar na identificação dos aspectos principais das cidades gêmeas candidatas, apresentados ao longo no item 6.3. deste capítulo, elaborou-se um quadro síntese (Quadro 12). Desta forma, consegue-se traçar um paralelo entre estes locais:

Quadro 12 – Síntese das características das cidades gêmeas candidatas à ponte internacional

<b>Aspectos</b>	<b>Cidades Gêmeas</b>		
	<b>Porto Xavier – San Javier</b>	<b>Porto Mauá – Alba Posse</b>	<b>Itaqui – General Alvear</b>
<b>Estado/província</b>	Rio Grande do Sul / Misiones	Rio Grande do Sul / Misiones	Rio Grande do Sul / Corrientes
<b>Alfandegamento do ponto de fronteira</b>	Sim	Em vias de efetivação	Sim
<b>Tempo médio de demora para o despacho aduaneiro</b>	24 horas	-	24 horas
<b>Presença da Polícia Federal</b>	Sim	Sim	Não
<b>Presença do MAPA</b>	Sim	Não	Sim
<b>Presença da ANVISA</b>	Sim	Não	Não
<b>Funcionamento da Balsa</b>	Todos os dias da semana	Todos os dias da semana	Segunda a Sexta-Feira
<b>Rodovias de acesso</b>	BR 392, RS 472, Ruta Provincial 04, Ruta Nacional 14	RS 344, Ruta Provincial 114, Ruta Nacional 14	BR 472, Ruta Provincial 114, Ruta Nacional 14

<b>Cidades Gêmeas</b>	<b>Porto Xavier – San Javier</b>	<b>Porto Mauá – Alba Posse</b>	<b>Itaqui – General Alvear</b>
<b>Aspectos</b>			
<b>Principal característica</b>	Exportação de cebola	Turismo	Importação de arroz
<b>Principais pontos favoráveis</b>	Tradição do funcionamento do ponto de fronteira	Proximidade a importantes centros regionais	Tradição do funcionamento do ponto de fronteira. Presença industrial local
<b>Principais pontos desfavoráveis</b>	Rodovia que liga Porto Xavier a Santo Cristo não se encontra completamente asfaltada	Ainda não são realizados trâmites de exportação e importação no local	Proximidade a outras pontes internacionais Esta localizada na fronteira do RS com Corrientes que já possui duas pontes, enquanto que com Misiones não há nenhuma
<b>Principais Atores</b>	Prefeitura de Porto Xavier, Intendência de San Javier, Associação dos Municípios das Missões	Fundação Pró-Ponte, Prefeitura de Porto Mauá, Funcación Zona Centro	Câmara de Vereadores de Itaqui, Intendencia de General Alvear, Intendência de La Cruz

Org.: Dietz, C. I

Se por um lado o fato de serem várias as cidades gêmeas organizadas e interessadas no projeto de construção de uma ponte entre Rio Grande do Sul e as províncias de Misiones e/ou Corrientes, como foi demonstrado ao longo deste capítulo, é um indicativo de um crescente interesse dos atores pelo desenvolvimento local/regional e pelo fortalecimento do Mercosul, por outro lado, isto parece dificultar o andamento do processo, sobretudo no que diz respeito a alguns aspectos políticos. O fato de que será necessária a escolha de um dos pontos para a construção da ponte retarda ou até mesmo anula a possibilidade da edificação desta infra-estrutura em outro local.

Em entrevista realizada com um dos representantes da Comissão do Mercosul da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul que acompanhou diretamente as audiências realizadas pela Sub-Comissão das Pontes Internacionais, este afirmou que o fato de haverem várias cidades interessadas e defendendo “com unhas e dentes” seus interesses pela construção da ponte, pode tornar o processo mais lento.<sup>111</sup>

A posição expressa pelo Ministro das Relações Exteriores à Comissão do Mercosul, através de correspondência eletrônica, informa que a construção de uma nova ponte internacional não se encontrava entre as prioridades do Brasil no atual momento. Além disso, esse representante federal faz uma crítica às disputas entre as cidades candidatas, apontando que tal fato só atrapalha os encaminhamentos do processo.<sup>112</sup>

Esta informação fornecida pelo Ministro está em concordância com o conteúdo do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que não prevê estas obras. Por sua vez, os representantes políticos locais, locais/regionais e estaduais pleiteiam para que essa pauta seja inclusa no projeto, pela importância estratégica que assume nas diversas escalas.

A lógica que parece estar por detrás do posicionamento político do Ministério das Relações Exteriores é a preocupação por parte do Estado com a extensão das fronteiras do país e o interesse, em um primeiro momento, de priorizar investimentos em infra-estruturas, com países onde isto ainda é deficitário, sobretudo no que se

---

<sup>111</sup> Entrevista realizada no dia 15 de março de 2007.

<sup>112</sup> A cópia da referida correspondência foi obtida junto a SEDAI.

refere à fronteira amazônica. Realizando um contraponto com tais regiões, realmente percebe-se uma concentração, ao longo da história, de investimentos e acordos políticos na porção mais meridional das fronteiras brasileiras. Todavia, com os novos atores políticos e, sobretudo, econômicos que compõe o cenário setentrional essas fronteiras passaram a ganhar novo status e, por isso, requerem também novos investimentos.

Por outro lado, apesar das demandas dessas outras regiões de fronteira, as reivindicações das pontes internacionais em questão têm importância inquestionável já que se trata do limite internacional entre os dois países que mais intercambiam na América do Sul.

No caso argentino, cujo território limita-se internacionalmente também com Chile, Paraguai e Bolívia, é a fronteira com o Brasil onde se situam grande parte dos interesses. Isto acontece em virtude no grande mercado consumidor brasileiro e também pelo crescimento que a economia do país vem apresentando nos últimos anos. A participação do Brasil na economia argentina é significativamente maior do que a participação da Argentina na economia brasileira.

Em relatório produzido pela Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (2005) é apontado que estas ligações viárias não teriam viabilidade econômica com base em uma primeira análise dos dados de fluxos apresentados. A técnica responsável pela produção deste trabalho afirma que seria necessário o financiamento por parte do Estado, já que dificilmente empresas privadas teriam interesse em explorar a concessão em algum desses pontos.

A opinião dos atores locais em relação à demora no andamento do processo apresenta uma perspectiva distinta daquela dos atores das outras escalas. O prefeito de San Javier e representante principal do movimento pró-ponte daquela localidade fronteira destacou que:

O que está por detrás da ainda não realização dessa obra não são tanto assim os problemas relativos aos recursos financeiros para construção da ponte, mas, principalmente questões políticas que precisam ser resolvidas pelos ministérios e presidentes dos dois países. Ou seja, é uma questão de Estado <sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada em San Javier, no dia 29 de agosto de 2007.

O custo da obra não pode ser considerada a justificativa para a lentidão do processo. Segundo Brunelli<sup>114</sup>, os custos da construção de uma ligação viária sobre o Rio Uruguai entre Porto Xavier - San Javier e Porto Mauá - Alba Posse tem um custo aproximado ao montante que representa a pavimentação asfáltica de 25 quilômetros de rodoviária. Portanto, é volume de capital considerável, mas que também não representa cifras insustentáveis, sobretudo em contexto de prosperidade econômica como é o cenário conformado no período atual.

Segundo as informações coletadas, os governos das províncias argentinas teriam capital suficiente para realizar o investimento nessa obra. Tanto para Corrientes como para Misiones essa infra-estrutura tem grande importância já que as conecta com território mais dinâmico economicamente, o que abriria novas possibilidades de negócios.

Em um suposto cenário em que houvesse grandes interesses de atores privados envolvidos a obra já poderia estar concluída. As opções por determinado projeto político, na maioria dos casos, são determinadas pelos objetivos daqueles que tem mais poder (RAFFESTIN, 1993), e que, por isso, têm suas pautas concretizadas.

Os interesses que vezes são convergentes entre as diversas escalas, em outras situações caracterizam-se por apresentarem-se divergentes. Isso também pode acontecer em uma mesma escala. Por exemplo, na própria escala local há grupos de atores que não são favoráveis à construção da ponte, sobretudo representado (a) pelos comerciantes que temem perder a clientela nos períodos de cambio favorável ao outro país e (b) pelos produtores que temem a concorrência com os produtos dos países vizinhos.

Por fim, é importante destacar que para a indicação do local mais estratégico para o recebimento da primeira entre as ligações viárias que foram previstas no Acordo de Florianópolis é necessário um estudo que seja produzido com uma equipe interdisciplinar. Com isso, será possível considerar diversos âmbitos que permeiam a decisão importante que é a escolha de um local para investimentos de maior porte.

---

<sup>114</sup> Entrevista realizada em 05 de setembro de 2007.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tratou de estudar os cenários contemporâneos que se desenham na região de fronteira do Brasil com a República Argentina, a partir da aproximação dos dois países a partir da década de 1980, sobretudo após a criação do Mercosul. O enfoque utilizado nesta pesquisa foi o da Geografia Política, ramo que deu origem a ciência geográfica no final do século XIX, estudando justamente as questões referentes à delimitação territorial dos Estados modernos. Neste estudo, porém fez-se uso de novos pressupostos norteadores desta especialidade da Geografia como, por exemplo, o método das escalas geográficas e o conceito da multidimensionalidade do poder.

Considera-se que as hipóteses a que este trabalho se propunha foram testadas e confirmadas no decorrer da pesquisa. Por sua vez, nesta etapa de fechamento da dissertação será realizado um apanhado das principais considerações geradas a partir deste esforço científico, procurando (a) justificar o porquê da ratificação das hipóteses; (b) apresentar algumas observações sobre cada uma destas; e (c) propor algumas questões para serem aprofundadas em estudos posteriores.

As fronteiras ganham no contexto atual uma nova importância uma vez que se tornam estratégicas por novos motivos e apresentam-se como lugares com determinadas vantagens competitivas em se tratando da conformação de blocos econômicos. As fronteiras que eram vistas, sobretudo, com um olhar geopolítico no qual se destacava a preocupação com a possibilidade de invasão pelo país vizinho perdem ou abandonam parcialmente esse *status* em algumas regiões do mundo, como é o caso do recorte territorial apresentado neste estudo.

As “mudanças” que vêm acontecendo com as fronteiras podem ser identificadas a partir dos “novos” usos políticos e econômicos deste território. No caso estudado, estão entre esses novos elementos: a preocupação do Estado nacional com a questão da integração regional, a adaptação e/ou tentativas de modificação da Legislação que regulamenta as zonas de fronteira,

instalação/ampliação de infra-estruturas aduaneiras, construção de infra-estruturas de conexão, participação de novos atores nos cenários fronteiriços e, principalmente, ampliação do comércio de importação e exportação, fato verificado em todos os pontos de fronteira habilitados.

Essa nova fase, ao que se refere à função das fronteiras, é marcada por não ser mais um momento de instalação dos regimentos dos exércitos – apesar deles se manterem presentes e ativos no território –, mas de estabelecimento de novas regras de circulação de pessoas e mercadorias. Os fluxos entre Brasil e Argentina multiplicaram-se desde a criação do Mercosul e tendem a continuar expandindo-se na medida em que há um fortalecimento desse bloco. O comércio entre os dois países, em 1991, girava em torno de 3 bilhões de dólares, e este número, em 2006, atingiu quase 20 bilhões de dólares, ou seja, um crescimento muito significativo.

A fronteira entre Brasil e Argentina constitui-se em umas das mais porosas da América do Sul, em função das quantidades de fluxos que atravessam esse limite internacional e do conjunto de acordos nos mais diversos âmbitos assinados entre esses países. No entanto, se por um lado há uma proeminência desta região no cenário do subcontinente, por outro lado, se comparada aos exemplos europeus que já contam com experiências mais avançadas, como é o caso das Euroregiões, tem-se que este é, na verdade, um exemplo ainda embrionário e bastante distante daquela realidade.

O aumento da interdependência entre os dois países reduz em enorme medida a hipótese de conflitos clássicos, por um lado, mas por outro tem-se que o crescente contato econômico acaba por dar lugar a novos conflitos, dessa vez com caráter econômico-comercial.

O processo de implantação do Mercosul coincide com a redemocratização e Reforma do Estado no Brasil e Argentina, fatores que colaboram para o aparecimento de novos atores no território, inclusive nas regiões de fronteira. Assim, tem-se atores multiescalares, confirmando a primeira hipótese do presente trabalho, que se articulam e que promovem ações com repercussões territoriais na fronteiras:

- Estado: através de suas diversas instâncias, nos diversos níveis escalares, procura defender os interesses do seu território e realizar aproximações com o país vizinho;

- Empresas: assumem papel central no âmbito do Mercosul e são as principais privilegiadas no processo de integração, fato que pode ser verificado através do grande aumento da quantidade de mercadorias comercializadas entre os dois países após a assinatura dos acordos em âmbito binacional e de Mercosul;
- Organizações da sociedade civil: atuam na aproximação entre Brasil e Argentina, sobretudo no que se referem às escalas local, local/regional e regional-tranfronteiriça.

Dessa forma, em relação à segunda hipótese, destaca-se que a incorporação de infra-estruturas estratégicas – no caso estudado, pontes internacionais – no cenário fronteiriço constituem-se em importantes elementos no processo de “mudança” da função fronteiriça. Nos cenários geopolíticos conformados até o final da ditadura militar na América do Sul as fronteiras possuíam caráter de *separação*, ou seja, sua função estava vinculada, sobretudo à defesa do território nacional. Com o processo de aproximação política entre os países, através da assinatura de acordos políticos e econômicos, as fronteiras ganham novas funções, passam a ser flexibilizadas, sobretudo em termos econômicos.

Nos casos abordados nesta dissertação, as cidades gêmeas que contam com vinculação física (Uruguaiana - Passo de Los Libres e São Borja - São Tomé) localizadas entre o estado do Rio Grande do Sul e a província de Corrientes são aquelas pelas quais circula a maior parte do intercâmbio comercial entre Argentina e Brasil, assim como também se destaca a movimentação comercial realizada com outros países do Mercosul. É inegável a importância desses conectores logísticos dentro do processo de integração do bloco regional. Contudo, a simples presença da ponte internacional não é fator suficiente para desenvolver as regiões de fronteira. Este é o caso das regiões que circunscvem as referidas cidades gêmeas.

Além dessas pontes sobre o Rio Uruguai, estão previstas novas ligações viárias entre Brasil e Argentina. A crise econômica vivida por Brasil e Argentina no final da década de 1990 e início dos anos 2000, contudo se constituiu no principal determinante da pouca evolução das tratativas no período que seguiu a assinatura do Acordo de Florianópolis. Após o período de recuperação da crise, as

movimentações pró-ponte retomaram com maior empenho o projeto dessa nova ligação viária entre os dois países. Entretanto, passados mais de sete anos ainda não está decidido em qual dos locais será construída a primeira das pontes previstas.

Tem parcela de interferência nessa lentidão do processo, os entraves burocráticos motivados por determinados (des)interesses políticos que impedem que se desenrolem os trâmites necessários ao lançamento do edital – que apontará a empresa que irá realizar o estudo de pré-viabilidade – e também as etapas sucessivas do processo.

A importância do referido estudo é que o mesmo indicará em ordem de prioridade os locais para a construção da nova infra-estrutura, já que três pares de cidades gêmeas são oficialmente candidatos. Destaca-se, contudo, que não existe viabilidade de construção de todas essas obras, pelo menos a curto e médio prazos. Assim, apesar de todos os locais possuírem ampla organização social e política em prol desse projeto, a indicação de um dos locais significa a exclusão dos demais, pelo menos em um primeiro momento.

A ponte internacional já é uma pauta antiga dos municípios/regiões de Porto Mauá - Alba Posse; Porto Xavier - San Javier e Itaqui - General Alvear. Os atores locais e locais/regionais organizam-se a fim de conseguir que suas reivindicações adquiriram mais visibilidade e apoio político das demais escalas de poder e gestão, que em função de seu nível hierárquico têm capacidade deliberativa em relação ao assunto.

Em relação à organização dos movimentos pró-ponte, as cidades argentinas e brasileiras que tem função de centros regionais, tendem a exercer um papel polarizador sobre Porto Mauá - Alba Posse (Santa Rosa, Oberá) e Porto Xavier - San Javier (Santo Ângelo, Leandro Alem, Posadas). O contexto de Itaqui - General Alvear, por sua vez, é distinto, uma vez que se localizam em uma região cujos municípios possuem grandes extensões territoriais, e por isso, há grandes distâncias entre as cidades. Dessa forma, estão nessas próprias cidades os principais interessados na construção das pontes internacionais e por outras questões ligadas à fronteira, sendo os centros urbanos próximos de menor porte e com menor expressão política e econômica.

No que se refere às cidades gêmeas candidatas podem ser identificadas características bem específicas em cada uma delas. No caso de Itaquí - General Alvear são realizados trâmites de comércio internacional, sendo que o produto principal é o arroz. Nas cidades gêmeas de Porto Xavier - San Javier o mesmo acontece, mas com destaque para a cebola. No caso de Porto Mauá - Alba Posse está acontecendo os trâmites de alfandegamento do ponto de fronteira, apresentando considerável fluxo de turistas.

Como foi demonstrado ao longo deste trabalho, no caso específico da demanda por infra-estrutura de ligação entre os dois países, conjugam-se interesses políticos e econômicos dos diferentes atores territoriais. Em se tratando dos interesses dos *principais atores locais e locais/regionais* no que se refere ao projeto das novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai, confirmando a terceira hipótese, tem-se que:

- As prefeituras municipais são atores importantes nos movimentos pró-ponde, pois estas vêem este projeto como uma alternativa de dinamização da economia das regiões de fronteira, ou seja, uma possibilidade de desenvolvimento local e local/regional.
- As empresas, de diversos portes, situadas nas regiões fronteiriças visam: a) atingir com mais facilidade o potencial mercado consumidor e/ou produtor da região fronteiriça situada do outro lado do limite internacional; e/ou b) chegar com mais rapidez às regiões mais dinâmicas dos territórios de Argentina e Brasil.
- As organizações da sociedade civil que congregam diversos setores sociais vêem a possibilidade da ponte internacional como uma alternativa de desenvolvimento para os seus municípios/regiões, através do intercâmbio de mercadorias, de idéias e promoção do turismo entre os dois lados da fronteira.

Esses três grupos de atores juntos conformam *movimentos* em prol da construção de novas ligações viárias sobre o Rio Uruguai. Contudo, apesar dos esforços que vem sendo realizados o processo é lento e, em curto prazo, a obra não deverá ser realizada. Entre as causas está o fato de as esferas federais dos dois

países não colocarem tal obra entre suas prioridades na atual conjuntura e, em menor medida, às disputas geradas entre as cidades gêmeas candidatas.

As escalas local, local/regional e regional transfronteiriço, através da ação dos atores políticos, econômicos e sociais, emergem como importantes espaços de debate político sobre as relações Brasil e Argentina. Se por um lado, passados tantos anos e uma das importantes pautas dos atores dos referidos níveis escalares – a construção da ponte – ainda não tenha se concretizado, por outro o fato de sua permanente articulação representa muito para os avanços do processo de integração entre os dois países.

A construção de ligação física entre dois países pode ser um importante motor para a integração, uma vez que permite que a circulação aconteça de forma mais rápida e eficiente no território em pontos até então não tão privilegiados pela integração econômica. Contudo, este fato por si só não é suficiente para que ocorra um efetivo processo de integração, nem mesmo que se desencadeie um processo de desenvolvimento local/regional onde a obra é edificada.

A região analisada por grande período da história foi colocada completamente de lado das políticas de desenvolvimento realizadas pelos dois Estados nacionais. Os investimentos que eram ali realizados tinham fins de defesa e não propunham a integração com a unidade territorial do país vizinho. Aliado a isso estava a distância, dos centros políticos e econômicos de Brasil e Argentina até Corrientes, Misiones e Rio Grande do Sul, responsável por certo desconhecimento dos representantes políticos em relação às pautas locais/regionais.

Destaca-se ainda da importância da discussão de fronteira dentro dos planos de ordenamento territorial dos países. Pela importância dessas regiões, torna-se imprescindível que seja feito um olhar para as regiões próximas dos limites políticos do território nacional, o que implica observar as relações e os fluxos que perpassam os territórios. Não há como pensar um projeto de ordenamento territorial ignorando a importância estratégica assumida pelas fronteiras.

Um dos aspectos mais significantes das recentes iniciativas sul-americanas tem sido o fortalecimento dos vínculos de infra-estrutura física, em especial nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Tal fato aponta para os novos

cenários que tendem a ser conformar no subcontinente, caracterizados cada vez mais pela forte articulação física e política entre os países.

Evidentemente há muito que se avançar ao que se refere às ações de cooperação Brasil e Argentina. Neste sentido, os espaços fronteiriços podem ser regiões especialmente propícias para impulsionar dinâmicas de desenvolvimento para todo o território nacional. Contudo, inicialmente é necessária a superação do conjunto de problemas socioeconômicos e infra-estruturais que caracterizam essas regiões ainda hoje. No contexto estudado, tanto no espaço fronteiriço argentino como brasileiro, são necessários muitos avanços nessa ordem.

Como esboçado ao longo desta dissertação, a temática de fronteira está na ordem do dia e é um tema estratégico dentro do contexto econômico e geopolítico nas mais diversas escalas. Entretanto isso não garante por si só que as comunidades das escalas local e local/regional tenham acesso aos benefícios que podem ser gerados a partir dessa posição geográfica.

É fundamental dentro do papel da ciência geográfica que esta atue mostrando os problemas existentes nas regiões de fronteira, mas ao mesmo tempo também aponte a vida política e social ativa que ali se configura. Apesar de existirem um conjunto de dificuldades e entraves, também há projetos e perspectivas dos atores locais e locais/regionais que precisam ser consideradas em se tratando da proposição de projetos e planos de desenvolvimento por outros níveis escalares.

Aponta-se ainda que diante da crescente importância assumida pelas regiões de fronteira, sobretudo, dentro dos blocos regionais, é necessário que sejam aprofundadas as pesquisas tratando desta temática no âmbito da Geografia Política. Os esforços aqui realizados merecem ser expandidos para outras regiões fronteiriças de países da América do Sul considerando, sobretudo a IIRSA.

## BIBLIOGRAFIA

ADIALA, C. S. M. **Efeitos de políticas públicas em cidades de fronteira:** Uruguaiana e Santana do Livramento (RS). 2006. 130p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ALFREDO, C. D. & ARNAIZ, S. M. **El park way:** desarrollo, turismo y conservación en una area de frontera. Posadas: UdG; IUGD; MERNRyT, 2006.

ALMEIDA, P. R. **O estudo das relações internacionais do Brasil.** São Paulo: Unimarco, 1999.

ALVES, F. A Fronteira Meridional do Brasil e a (Des)Integração no Cone Sul. In: ALVES, Francisco das Neves (org.). **Brasil 2000 – quinhentos anos do processo colonizatório: continuidades e rupturas.** Rio Grande: FURG, 2000. p. 211-225.

ARROYO, M. A internalização do externo no ambiente dos negócios: novos elementos da dinâmica territorial. In: CASTELLO, Iara et alii (org.). **Fronteiras na América Latina.** Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs / FEE, 1997. p 27 - 43.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTES INTERNACIONAIS. Disponível em: <http://www.abti.com.br>. Acesso em 10.03.2007

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS MISSÕES. **Ponte internacional Porto Xavier-San Javier.** Santo Ângelo, 1996. mimeo.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Actualización del Documento Aladi/Sec/Di 1543 sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros.** 2002. Disponível em: [www.aladi.org](http://www.aladi.org). Acesso em: 18.03.2007.

ATLAS DEL MERCOSUR. Disponível em: [http://www.iheal.univ-paris3.fr/mercosur\\_esp/index.htm](http://www.iheal.univ-paris3.fr/mercosur_esp/index.htm). Acesso em: 10.09.2006.

BECKER, B. Geografia Política e Gestão do Território no limiar do século XXI. Uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.3, n. 53, p. 169-182, jul./set. 1991.

BECKER, Bertha K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo In: Becker, Bertha K.; Costa, R. H. da.; Silveira, Carmen B.. (Orgs). **Abordagens políticas da espacialidade.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-8.

BENTANCOR, G. Frontera e Integración. In: CASTELLO, I. R.; HAUSEN, E. C.; LENHEN, A. C. et. al. **Práticas de Integração nas fronteiras – temas para o Mercosul.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/ICBA, 1995.

BEZZI, M. L. **São Borja - Transformação no Espaço Agropecuário:** o processo de despecuarização, RS. 1985. 222f. Dissertação (Mestrado em Geografia -

Concentração do espaço) – Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” /UNESP, Rio Claro, 1985.

BOBBIO, Norberto. Democracia e Ditadura. In: **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOISIER, S. Globalización, geografía política y fronteras. **Aldea Mundo**, Mérida, v. 7, n. 13. p. 5 – 15, 2002.

BRASIL. Plano de aceleração do crescimento. Disponível em : <http://www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em 30 de setembro de 2007.

BRASIL. Decreto nº 1.781, de 10 de janeiro de 1996. Homologa o Contrato Internacional de Concessão da ponte rodoviária sobre o Rio Uruguai, entre as cidades de São Borja e Santo Tomé. Acesso em: [www.geipot.gov.br/download/1996/96-8-dEC1781.doc](http://www.geipot.gov.br/download/1996/96-8-dEC1781.doc). Acesso em: 20.02.2007.

BRASIL. Decreto nº 4.990, de 18 de fevereiro de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina para a Viabilização da Construção e Operação de Novas Travessias Rodoviárias sobre o Rio Uruguai, de 15 de dezembro de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D4990.htm). Acesso em: 15.03.2006.

BRASIL. Decreto nº 98.177, de 22 de setembro de 1989. Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina. Disponível em: [http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_argt\\_281\\_758.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_281_758.htm). Acesso em: 15.05.2006.

BRASIL. **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, 2006. Disponível em: <<http://www.min.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

BRUNELLI ENGENHARIA. **Atualização dos estudos de pré-viabilidade e análise comparativa das três ligações internacionais**: Alba Posse - Porto Mauá, Porto Xavier-San Javier, Itaqui-Alvear. S. I.: 2004.

BRUNELLI ENGENHARIA. **Estudos de pré-viabilidade e análise comparativa das três ligações internacionais**: Alba Posse-Porto Mauá, Porto Xavier-San Javier, Itaqui-Alvear. S. I.:1998.

BRUNELLI, N. Ponte Internacional São Borja – São Tomé: primeira concessão binacional. In: CASTELLO, Iára et alii (orgs). **Fronteiras na América Latina**. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs / FEE, 1997.p. 27 - 43.

BUSTAMANTE, M. T. (Des)Construindo o Mercosul. **Revista de economia e Relações internacionais**, São Paulo, 2005. v. 4, n.7,jul. 2005, p 5-17.

CAMARGO, S. Política Interna e relações internacionais na Bacia do Prata. In\_ ACCURSO, C. F. **Bacia do Prata – Desenvolvimento e Relações Internacionais**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 1987.

CAMMARATA, E. B. **Misiones: Turismo, Paisaje en la frontera con Paraguay y Brasil**, 2001. Disponível em: [www.igeo.ufrj.br/gruporetis](http://www.igeo.ufrj.br/gruporetis).

CANDEAS, A. W. **Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos**. Disponível em [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar). Acesso em: 28.07.2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos B.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARRICART, H. La integración de los municipios de frontera Argentina-Uruguay como pimer ejercicio de integración binacional en el Mercosur. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 206-219, 1996.

CASTELLO, I. R.; HAUSEN, E. C.; LENHEN, A. C. et. al. **Práticas de Integração nas fronteiras – temas para o Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ICBA, 1995.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política**. Territórios, Escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. de. O problema da escala In: **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1995. p.117-140.

COELHO, C. S. B. & BERNI, D. A.(coord.) **Diagnóstico sócio-econômico de Uruguiana**. Uruguiana: PUCRS, 2004

COELHO, P. M. P. **Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado**. Brasília: FUNAG/IPRI, 1992.

COLLIN, M. A evolução do estatuto do portos na Europa. SILVA, G.; COCCO, G. (Org.) **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

COMISSÃO DO MERCOSUL E ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <http://www.sedai.rs.gov.br>. Acesso em: 25.08.2006.

COMISSÃO PRÓ-PONTE INTERNACIONL SÃO BORJA-SANTO TOMÉ. Ponte Internacional São Borja - São Tomé: por quê? São Borja, 1972. mimeo.

COMISSÃO PRÓ-PONTE INTERNACIONL SÃO BORJA-SANTO TOMÉ. **Ponte Internacional: Hora e vez de São Borja e Santo Tomé**. São Borja, 198 (?). mimeo.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, E. R. **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

COSTA, W. M. **O Marco Conceitual do Ordenamento Territorial**. Seminário Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: Nacional de Ordenamento Territorial 2006.

COSTA, W. M. da. Políticas Territoriais Brasileiras no Contexto da Integração Sul-Americana. Rio de Janeiro, **Revista Território**, n. 07. p. 25 - 41. Jul./Dez. 1999.

COSTA, W. M. da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1988.

COURLET, Claude. Globalização e fronteira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.17, n. 1, p.11-22, 1996.

CUIABÁ. **II Seminário internacional de estudos regionais sul-americanos: contrastes sócio-territoriais e perspectivas de integração regional** (caderno de resumos). Cuiabá, 2006.

DALLABRIDA, V. R. & BÜTTEMBENDER, P. L. **Planejamento Estratégico Territorial: a experiência de planejamento do desenvolvimento na Região fronteira Noroeste – RS – Brasil**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

DÁVILA, B. M. L. **A ponte internacional Brasil e Argentina: limites e possibilidades da política de boa vizinhança**, 1994. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre.

DEPARTAMENTO AUTONOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Travessias do Rio Uruguai – Pontes Internacionais**. Porto Alegre, 1993. mimeo.

DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES DA PROVÍNCIA DE CORRIENTES. **Hacia una verdadera integración** Disponível em: [www.corrientes.gov.ar/secretaria/ssgg/dri/info/ObrasdeInfraestructuraBinacional.pdf](http://www.corrientes.gov.ar/secretaria/ssgg/dri/info/ObrasdeInfraestructuraBinacional.pdf).

DIRECCIÓN PROVINCIAL DE VIALIDAD. **Puente Internacional sobre o Rio Uruguay San Javier- Porto Xavier**. Mimeo. 1992

DUARTE, F. **Crise das matrizes espaciais**. São Paulo: Perspectivas/FAPESP, 2002.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **Estudo de transportes no corredor do Mercosul**. Brasília: GEIPOT, 1998.

ENCICLOPÉDIA DE MISIONES. Posadas: Editora da UNAM; Dirección de Patrimônio Histórico de la Provincia.

ESTATUTO DA FUNDAÇÃO PRÓ-CONSTRUÇÃO DA PONTE INTERNACIONAL ALBA POSSE/PORTO MAUÁ. Santa Rosa, 2006.

FLORES, Moacyr. As fronteiras na região platina. **RIHGRGS**, Porto Alegre, n. 133, p.115-122, 1998.

FOLHA DE SÃO BORJA. **Revista Ponte da Integração: A história de 30 anos de lutas**. São Borja, 1997.

FORTES, A. B. **Compêndio da história do Rio Grande do Sul**. 6. ed. Porto Alegre: Sulina, 1981.

FOUCHER, Michel. **Fronts e Frontières. Un Tour du Monde Géopolitique**. Paris: Fayard, 1991.

GALMARINI, C. et al. Breve Caracterización de la Cadena Agroalimentaria de Cebolla en la Argentina. **Revista IDIA XXI**, n.4, ago. 2003. p. 73-80.

GEIPOT. **Facilitação Fronteiriça no Transporte Rodoviário Internacional Brasil – Mercosul**. Brasília, 2001.

GOLIN, T. **A Fronteira: governos e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Brasil com o Uruguai e a Argentina**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GOLIN, T. **A Fronteira**: os tratados de limites Brasil – Uruguai – Argentina, os trabalhos demarcatórios, os territórios contestados e os conflitos na Bacia do Prata.. Porto Alegre: L&PM, 2004.

GRIMSON, A Frontera, periodismo y nación - o de cómo un puente separó dos orillas. In: " Seminario Internacional "Fronteras, naciones e identidades", Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: IDES, 1999. p. 01 – 25.

GRIMSON, A. Cortar puentes, cortar pollos. Conflictos económicos y agencias políticas en Uruguayana (Brasil) - Libres (Argentina). **Revista de Investigaciones Folclóricas**. Buenos Aires: v.15: p. 66-76, 2000.

GRIMSON, A. **La nación em sus limites**: contrabandistas y exilados em la frontera Argentina-Brasil. Barcelona: Gedisa, 2003.

GRIMSON, A. Ritos de pasaje em la territorialidad urbana. In: **Territorios Itinerarios** GRUPO DE ACCIÓN LOCAL ZONA CENTRO. Disponível em: <http://www.proderzonacentro.com>. Acesso em 20.08.2007.

HAESBAERT, R. **Latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

HAESBAERT, R & BÁRBARA, M. Identidade e Migração em Áreas Transfronteiriças. **Geographia**. Ano 3, n. 5, 2001.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HEIDRICH, Álvaro L. Tendências e mudanças recentes na organização do espaço em face dos processos de reestruturação econômica global e reforma do estado. **Boletim Gaúcho de Geografia**. Porto Alegre: AGB, n. 24, p. 9-18, 1998,

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL AMERICANA. **Facilitación del transporte em los Pasos de Frontera**. Disponível em: [http://www.iirsa.org/SecPFrontera\\_POR.asp?CodIdioma=POR](http://www.iirsa.org/SecPFrontera_POR.asp?CodIdioma=POR). Acesso em 20.03.2007.

JAUNARENA, J. H. Políticas de defesa d Brasil e da Argentina.In: LLADOS, J. M. & QUIMARÃES, S. P. **Perspectivas Brasil – Argentina**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre Gusmão, 1999. p. 15 - 34.

JESSOP, B. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas.. **Revista Eure**. Santiago de Chile: v. XXIX, n 89, pp. 25-41, 2004.

KAISER, O. **Ponte Internacional** – razões de sua localização em Porto Xavier. Porto Xavier: 2007. Mimeo.

KOCH, M. R. A integração econômica - dinâmica global e os efeitos nos espaços locais: o aglomerado São Borja – Santo Tomé. **Anais...** V Seminario Internacional de la RII. Toluca, Méx., 21-24 septiembre 1999.

LACOSTE, P. Actores no Estatales de Frontera Y Relaciones Internacionales: El Caso De Los Andes Centrales Argentino Chilenos. **Estudios Transfronterizos**, ano 1, n.1, 2003. p. 77-130.

LAHORGUE, M. A. Dinâmica especial da produção e da população e as zonas de fronteira – reflexões sobre o Mercosul. In: CASTELLO, Iara et alii (orgs). **Fronteiras na América Latina**. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs / FEE, 1997. p. 27 -43.

LAURELLI, E. & SCHWEITZER, A. La Formación de Regiones transfronterizas en el espacio de la Patagonia Austral. **Revista Estudios regionales y mercados de trabajo**, n. 1, 2005, p. 71 – 96.

LAURELLI, E. Reestructuración económica em América Latina: integración o fractura de los territorios fronterizos? In: CASTELLO, Iara et alii (orgs). **Fronteiras na América Latina**. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs / FEE, 1997. p. 172-186.

LEHNEM, A. C.; CASTELLO, I. R.; SCHÄFER, N. O. **Fronteiras do Mercosul**. Uruguaiana: UFRGS; Prefeitura de Uruguaiana, 1994.

LEITE, M. M. **Relações externas da economia do Rio Grande do Sul – 1949/79**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 1985.

LENCIONI, S. Reestruturação: uma noção fundamental para o estudo das transformações e dinâmicas metropolitanas. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE GEÓGRAFOS, 6, **Anais...**Buenos Aires, 1997a. Territorios en redefinición Organizadora Nacional, [6 p.]. 1 CD.

MACHADO, L. O. “Limites e Fronteiras. Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. **Revista Território**, n. 8: 9-29, 2000.

MACHADO, L. O. Limites, Fronteiras e Redes. In: STROHAECKER, T.M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N.O.; BAUTH, N.; DUTRA, V.S. (org.). **Fronteiras e Espaço Global**, Porto Alegre. AGB-Porto Alegre, 1998. p.41-49.

MACHUCA, J. A. R. Reconfiguración de las Fronteras y Reestructuración Territorial: El Corredor Biológico Mesoamericano. **Alteridades**, julio-diciembre, año/vol. 15, número 030, México, pp. 61-73, 2005.

MARÍ, M. **Cooperacion en Ciencia y Tecnologia en Zonas Fronterizas del Mercosur**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Organización de Estados Americanos, 1998.

MARTIN, A. R. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

MATIAS, S. **Resum: dois países, uma região?** o nascimento de uma região transfronteiriça. 2003 Disponível em : [http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/infor\\_inter\\_2002\\_VI.pdf](http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/infor_inter_2002_VI.pdf). Acesso em 10.03.2007

MELLO, L. I. A. **Argentina e Brasil – a balança de poder no cone sul**. São Paulo: Anablume, 1996.

MÉLO, J. B. Reflexões conceituais sobre fronteira. In: CASTELLO, Iara et alii (orgs). **Fronteiras na América Latina**. Espaços em transformação. Porto Alegre: Editora da Ufrgs / FEE, 1997. p. 27 - 43.

MERCOSUL. Portal oficial. Disponível em: <http://www.mercosur.int>. Acesso: 20.12.2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/> Acesso em 15.08.2006.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, PROVINCIA DE MISIONES. **El Proceso de Ocupación del Territorio Provincial**. Posadas, 1999.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/> Acesso em 15.03.2007.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Facilitação Fronteiriça no Transporte Rodoviário Internacional*

MODDIE, A. E. **Geografia e política**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MORAES, Antonio Carlos R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005, pp. 43-47.

MUNICIPALIDAD DE OBERÁ. **Dos países, dos idiomas...** um destino em común - Puente Alba Posse-Porto Mauá. Oberá, mimeo.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território Sem Limites**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2005.

PARADISO, J. **Brasil-Argentina**: as Complexas vias da Convergência. Disponível em: [www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina/artigo07.doc](http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina/artigo07.doc). Acesso em :

PATARRA, N. L. & BAENINGE R.. MOBILIDADE ESPACIAL DA POPULAÇÃO NO MERCOSUL Metrópoles E Fronteiras. **RBCS** Vol. 21 Nº. 60 Fevereiro/2006. Disponível Em: [Http://Www.Scielo.Br/Pdf/Rbcsoc/V21n60/29762.Pdf](http://Www.Scielo.Br/Pdf/Rbcsoc/V21n60/29762.Pdf)

PÉBAYLE, Raymond. Fronteiras e espaços fronteiriços do Brasil Meridional. **RIHGRGS**, Porto Alegre, ano 84, n. 138, p. 143-152, outubro 2003.

PEIXOTO, J. e LOZA, J. La relación Argentina – Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación. **Revista Estudos**, Córdoba, n. 18, 2003.

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO MAUÁ. Disponível em: <http://www.portomaua-rs.com.br/>Acesso: 10.12.2006

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BORJA. Disponível em: <http://www.saoborja.rs.gov.br>. Acesso: 10.12.2006

PREFEITURA MUNICIPAL DE URUGUAIANA. Disponível em: <http://www.uruguaiana.rs.gov.br/>. Acesso: 10.12.2006

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/protocolo>. Acesso em: 20.10.2006.

PROVINCIA DE CORRIENTES. Antecedentes y Desarrollo Institucional-CRECENEA LITORAL-CODESUL, Corrientes, n. 7, 2004.

QUINTANAR, S. & LÓPEZ, R. O plano de ação para a integração da infra-estrutura regional sul americana (IIRSA): oportunidades e riscos. seu significado para o brasil

e a argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, janeiro-junho, año/vol. 46, número 001, 2003 Brasília, pp. 212-220

RACINE, J.B.; RAFFESTIN, C. & RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. *In: Revista brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 45 (1): 123-135. jan/mar. 1983.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, A. G. **A contribuição da inovação territorial coletiva e da densidade institucional nos processos de desenvolvimento territorial local/regional: a experiência da cooperana - Porto Xavier/RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, RS - BR, 2006.

RECONDO, G. (1988). Comités de Frontera: nuevos mecanismos para la integración regional. **Integración Latinoamericana**, año 13, n.132, marzo 1988. INTAL, B. Aires, p.35-47.

RETIS. **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, 2005.

RIBEIRO, L. P. **Zonas de Fronteira Internacionais na Atualidade: Uma Discussão**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: [www.igeo.ufrj.br/fronteiras](http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras).

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SCP, 2006.

RODHEN, L. F. A fronteira sulina do Brasil na primeira metade do século XIX e seus traçados urbanos. **Cadernos PPG-AU/UFBA** Vol. 6, No 1, 2007.

ROSEIRA, Antonio Marcos. **Foz do Iguaçu: cidade rede sul-americana**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 2006.

RÜCKERT, A. A. & ALBUQUERQUE, E. S. Uma contribuição ao debate sobre a política nacional de ordenamento territorial – PNOT. **Mercator**, ano 04, n.8, 2005a.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 17, pp. 79 - 94, 2005b.

RÜCKERT, A. A. O Rio Grande do Sul como território de internacionalização segmentada do espaço nacional. *In: VERDUM, Roberto; BASSO, Luiz Alberto; SUERTEGARAY, Dirce (Orgs.). Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação*. Porto Alegre, 2004a, p. 277-291.

RÜCKERT, A. A. Políticas territoriais, ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Pólo de Modernização Tecnológica da Serra – Rio Grande do Sul – Brasil **Sociologias**. Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun 2004b. p. 148-183.

RÜCKERT, A. A. Reestruturação territorial no Brasil meridional. Infra-estruturas estratégicas no Rio Grande do Sul (Brasil) e no Mercosul. *In: IV Simpósio Estados Americanos*. Relações continentais e intercontinentais, 2003, Passo Fundo. Anais

do IV Simpósio Estados Americanos. Relações continentais e intercontinentais. Passo Fundo: EDIUPF, 2003. v. 1. p. 1-20.

RÜCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial.** Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. 2001. 662 f. Tese (Doutorado) – FFLCH, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

SANCHES, J. **Geografia Política.** Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SANTOS, M. H. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. **RBCS**, v. 19, n. 54, 2004.

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. **O Brasil.** Território e sociedade no início do século XXI. 5. ed., Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2003.

SCHÄFER, N. O. Globalização e fronteira. In: CASTELLO, I. R.; HAUSEN, E. C.; LENHEN, A. C. et. al. **Práticas de Integração nas fronteiras** – temas para o Mercosul. Porto Alegre: Editora da UFRGS/ICBA, 1995.

SCHIAVONI, G. Porto Capivara: los ocupantes agrícolas de la frontera argentino-brasileña. **Revista Estudios migratorios Latinoamericanos.** Año 13/14 N 40-41. Posadas, 1999.

SCHWEITZER, A. **Aménagement du Territoire et Intégration régionale dans le MERCOSUR. Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières.** 2000. Tese (Doutorado) - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle. Paris, 2000.

SCHWEITZER, M. El Sistema de Transporte en el Cono Sur: Los Nuevos Proyectos. **Estudios Fronterizos**, julio-diciembre, año/vol. 3, número 6 Mexicali, México pp. 89-121, 2002.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E ASSUNTOS INTERNACIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre, 2006. Disponível em: [www.sedai.rs.gov.br](http://www.sedai.rs.gov.br). Acesso em: 28 de outubro de 2007.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E ASSUNTOS INTERNACIONAIS. **Pontes sobre o rio Uruguai.** Porto Alegre, 2006. mimeo.

SEITENFUS, R. A. Cooperação Argentino-brasileira: significado e perspectivas. São Paulo. **Lua Nova** agosto de 1989 n°18

SEJAS, Lidia. **Condicionantes territoriales en la integración fronteriza con los países vecinos.** Buenos Aires: Programa de Integración Latinoamericana/Consejo Federal de Inversiones, febrero de 2003. Disponível em: [www.amersur.or.ar/integ/espaciosterritoriales](http://www.amersur.or.ar/integ/espaciosterritoriales).

SEPÚLVEDA, C & VERA, A. **Mercosur: logros y desafíos.** Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SILVA, G. & COCCO, G. (Orgs.) **Cidades e portos: os espaços da globalização.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SILVEIRA, J. R. **Segurança nas fronteiras do Mercosul: uma integração necessária.** 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado), Escuela de Negocios, Masters y Posgrados, Universidad de Ciencias Empresariales e Sociales. Buenos Aires Argentina. 2001.

STEIMAN, R. & MACHADO, L. **Limites e Fronteiras Internacionais**: uma discussão Histórico-Geográfica. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: [www.igeo.ufrj.br/fronteiras](http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras). Acesso em: 25/08/2006.

STEIMAN, R. A **Geografia das Cidades de Fronteira**: Um Estudo de Caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, PPGG/UFRJ, 2002.

STROHAECKER, T. (et. al.). **Fronteiras & espaço global**. Porto Alegre: AGB-POA, 1998.

TABALES, A. F. **Infraestructuras de Transporte, Integración Supranacional y Desarrollo Territorial**. El Caso de la Provincia de Mendoza (Argentina). Disponível em: <http://www.ucm.es/info/cecal>. Acesso em: 20.10.2007.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/assuncao>. Acesso em: 20.10.2006.

TREIN, F. Relações econômicas na Bacia do Prata. In: ACCURSO, C. F. **Bacia do Prata – Desenvolvimento e Relações Internacionais**. Porto Alegre: editora da UFRGS, 1987.

TURNER, J. **Oeste americano**: quatro ensaios de história dos Estados Unidos da América de Frederick Jackson. Niterói, 2004.

UNIVERSIDADE DE CÓRDOBA. **Estudo de pré-viabilidade da Ponte São Borja-Santo Tomé**. Córdoba: 1994. mimeo.

VALENCIANO, E. La frontera: un nuevo rol frente a la integración - la experiencia en el Mercosur. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 1 n. 1, p.185-205, 1996.

VALENCIANO, E. Los comites de frontera: funcionamiento e experiencia. **Integración latinoamericana**, 1990.

VELAZCO, J. G. **La nueva política de fronteras en iberoamérica**.n. 13, 2003.

WANDERLEY, L. E. Mercosul e Sociedade Civil. **São Paulo em Perspectiva**, n. 16, p. 63-73, 2002.

WENTZ, A. et al. **Ponte internacional Porto Mauá - Alba Posse: caminhos para o desenvolvimento regional integrado**. Santa Rosa, 1995. mimeo.

ZUBRZYCKI & MOLINA. Transporte entre Argentina y Brasil. Factibilidad comercial de cítricos entre Argentina y Brasil. **Serie Técnica do Instituto Nacional de Pesquis Agropecuária**, n. 17, 2005.

## ANEXO I

Percorrendo a Fronteira Brasil-Argentina: acervo fotográfico  
dos trabalhos de campo nas cidades gêmeas



### **Vista do Rio Uruguai**

O talvegue deste curso d'água demarca o limite político entre Brasil e Argentina. Esta fotografia foi obtida ao lado da “Ruta Costera”, que como o próprio nome indica, está localizada às margens do Rio Uruguai. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Vista do local onde atracam as balsas em Alba Posse - Misiones**

As cidades de Alba Posse e Porto Mauá situam-se às margens do Rio Uruguai. Esta fotografia foi tirada a partir da margem brasileira. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



Entre as cidades gêmeas de Porto Mauá e Alba Posse destaca-se o fluxo de pessoas e veículos de passeio. Na fotografia, tirada no dia 27 de julho de 2007, numa sexta-feira, pode ser observada uma fila de automóveis à espera do horário de abertura dos serviços de transporte da balsa. Nos finais de semana e feriados é registrada a maior movimentação no local. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Embarcação no Rio Uruguai**

A população que habita áreas próximas ao Rio Uruguai utiliza-se de embarcações à remo para deslocar-se de uma margem à outra. No noroeste do Rio Grande do Sul, essas embarcações são chamadas de “caíco”; já no oeste do estado são denominadas “chalanas”. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Balsa em Porto Xavier – RS**

Fotografia tirada antes do início das atividades de transporte da balsa no ponto de fronteira de Porto Xavier. São transportados via balsa, de uma margem a outra do Rio Uruguai, caminhões (vazios e com mercadoria), ônibus e veículos de passeio. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Vista parcial do pátio aduaneiro de Porto Xavier-RS**

Pode ser visualizada nessa fotografia a parte nova do pátio aduaneiro, recentemente doada pela Prefeitura Municipal à Receita Federal. Os caminhões carregados, sobretudo de cebola estão no aguardo da liberação. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Rua de acesso á Aduana em San Javier - Misiones**

Rua que liga a margem do Rio Uruguai onde atraca a balsa à estrutura aduaneira de San Javier. À esquerda, veículos estacionados em fila aguardando os trâmites de liberação para entrada oficial na Argentina. À direita, caminhão seguindo para posterior embarque em direção ao Brasil. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Estrutura Aduaneira em San Javier - Misiones**

Fila de veículos aguardando a liberação da documentação na Aduana de San Javier. Para adentrar o território nacional argentino, é necessária a apresentação de documento de identificação (RG, carteira de habilitação, passaporte) e de documento do veículo. Aos ingressantes, é entregue o “permiso”. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Centro Unificado de Fronteira em Santo Tomé - Corrientes**

Estrutura onde acontece a fiscalização da documentação dos passageiros e dos veículos de passeio e ônibus, que tem como destino o outro país. No caso do ônibus que faz a linha entre São Borja e Santo Tomé, também os passageiros necessitam desembarcar para realizar o referido procedimento. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Pátio Aduaneiro do Centro Unificado de Fronteira em Santo Tomé (Corrientes)**

Local do CUF destinado ao estacionamento dos caminhões, enquanto os motoristas aguardam a liberação da documentação para seguirem viagem rumo aos mais diferentes pontos dos territórios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e outros países da América do Sul. Destaca-se a diferença da infra-estrutura desse para os outros pontos de fronteira. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



**Balsa realizando o transporte de veículos entre General Alvear e Itaqui**

Balsa realizando o transporte de caminhão e veículos sobre o Rio Uruguai. Ao fundo General Alvear. Do lado brasileiro, veículos aguardando a chegada e liberação da balsa para serem transportados até a Argentina. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



**Fila de espera de veículos para o embarque na balsa em General Alvear**

Os veículos e caminhões aguardam a chegada da última balsa do dia em direção a Itaqui. Nessa fotografia pode ser observada a precariedade da infra-estrutura nas adjacências da Aduana de General Alvear. Destaca-se ainda as más condições do local onde atraca a balsa. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **Prédio da Prefeitura Naval em General Alvear**

O prédio da Prefeitura Naval argentina, localizado às margens do Rio Uruguai, destaca-se pela imponência nesse cenário fronteiriço. Fonte: Arquivo pessoal da autora.



### **“Casilla”**

Prédio recentemente reformado pela poder público municipal de Itaqui e que era utilizado pela Marinha brasileira na fase de perigo de invasão dos vizinhos argentinos. Localiza-se nas margens do Rio Uruguai, como um ponto estratégico para observar a movimentação do “inimigo”. Fonte: Arquivo pessoal da autora.