

MESA TEMÁTICA: Lo Político – Administrativo y Jurídico – Institucional de la región

Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento: análise de paradoxos e possibilidades para consolidação da região de fronteira do MERCOSUL

*José Luiz de Moura Filho(doutorando)
PPG em Desenvolvimento Regional
Universidade de Santa Cruz do Sul*

zecamoura@smail.ufsm.br

Introdução

O presente trabalho é, originalmente, o Projeto de Tese do autor, no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, atualmente em curso junto à Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, portanto, ainda inconcluso, e visa, fundamentalmente, avaliar da possibilidade de um Plano de Desenvolvimento Conjunto para as cidades gêmeas Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), que não se contraponha às propostas de recuperação da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul (Programa de Mesorregiões Diferenciadas) e nem mesmo aos planos para a consolidação do MERCOSUL, sem falar na inclusão no Plano Plurianual - PPA 2004-2007 – das fronteiras como novas regiões de desenvolvimento.

Pelo contrário, o Projeto visa analisar os instrumentos e propor a sua harmonização, a partir da já vasta experiência de integração representada pelo intenso e histórico convívio entre brasileiros e uruguaios naquela região, o que soa muito positivo para uma experiência deste tipo.

Já as freqüentes crises diplomáticas envolvendo os países do MERCOSUL, em especial Brasil e Argentina, quer se trate de aspectos econômicos – como a balança comercial – quer sejam na esfera política – candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – têm se constituído em obstáculos aos esperados avanços na consolidação do Bloco, em especial se levarmos em conta que se trata da mais promissora tentativa de colocar freio às pretensões hegemônicas dos EUA no que diz respeito à implantação da ALCA, que vem se materializando de forma subliminar, através de vários

acordos bilaterais de comércio, firmados com uma dezena de países centro-americanos.

O caráter binacional das cidades de Rivera e Santana do Livramento faz com que se constituam num dos exemplos mais importantes e efetivos da possibilidade de integração e da cooperação propostas pelos acordos e políticas do MERCOSUL, ainda que enfeixem um verdadeiro paradoxo: uma conurbação real e efetiva que, apesar da linha fronteira internacional que as divide, apresenta uma unicidade econômico-social, cultural e territorial marcante, propiciada pela mobilidade e fluidez entre as duas áreas urbanas – pessoas, veículos, bens, negócios, eventos, etc. – que as caracterizam como um Aglomerado (aqui no sentido de áreas urbanas, urbanizáveis e não urbanizáveis) em conjunto, fenômeno que mereceu um minucioso estudo, a partir do qual formulou-se um Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, concluído ainda em 1997.

Constata-se, então, que a integração, em termos de desenvolvimento urbano do Aglomerado, só se efetivará com a formulação e adoção de instrumentos de gestão compartilhados, mas o problema fundamental consiste na possibilidade de os países compartilharem uma estratégia comum de desenvolvimento, a partir de línguas, culturas, economias, políticas, legislações e instituições tão díspares, calcadas nas formas de Estado tão distintas como ocorre com o Brasil (Estado Federado) e o Uruguai (Estado Unitário), em que os atores locais têm relações de poder assimétricas com o Governo Central.

Apontadas, ainda que superficialmente, as origens do problema, passemos aos paradoxos e às possibilidades de uma solução, tendo claro que a legislação por si só não tem o condão de induzir à efetivação da integração com vistas ao desenvolvimento potencial da região, mas traduz-se em instrumento condicionador do comportamento humano na busca da composição dos conflitos de interesses, sempre tão presentes nos cenários que envolvem apropriação de recursos, em especial os naturais, cada vez mais escassos no meio urbano, sem falar que aí mais degradados.

Paradoxos e possibilidades

Por iniciativa conjunta dos governos brasileiro e uruguaio, através do Comitê de Fronteira Livramento-Rivera, em 1994 começou-se a discutir o tema Desenvolvimento Urbano de Livramento-Rivera e seu impacto ambiental.

Tal assunto ressurgiu na Ata da 3ª Reunião da Comissão Geral de Coordenação Brasileiro-Uruguiaia, em outubro de 1996, oportunidade em que foi emitido comunicado de imprensa conjunto, expressando a necessidade de criação de um Grupo de Trabalho, com representantes do Ministério de Relações Exteriores de ambos os países, além das autoridades locais (Rivera/Livramento), bem como, no caso do Brasil, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Aquelas autoridades, na mesma oportunidade, acordam que o objetivo fundamental do citado GT, é o de elaborar as bases para a realização de um Plano Diretor Comum que, através de um projeto de desenvolvimento urbano, contemple aspectos tais como o planejamento territorial, estude os problemas do meio ambiente e demais elementos que permitam a criação de melhores condições de vida para as populações de ambas as cidades.

Em 03 de abril de 1997, foi oficialmente instalado o GT binacional, sob a orientação técnica da Diretora-Superintendente da METROPLAN e pelo Subdiretor da Direção Nacional de Arquitetura do Ministério de Transportes e Obras Públicas do Uruguai. Já no segundo semestre de 1997, o GT concluiu a primeira parte do Diagnóstico Territorial Integrado, elaborado a partir de estudos sobre a aglomeração urbana binacional.

Desde a ratificação dos compromissos consubstanciados nos acordos do MERCOSUL, sedimentaram-se as novas conotações da situação de fronteira entre países latino-americanos: de áreas de segurança nacional, de local de barreiras dos mais diversos tipos, de obstáculos ou de competição, passou-se para a integração, para a aproximação, a permeabilidade e a colaboração.

A fronteira seca, ou seja, aquela que não é definida por um curso d'água, principalmente a que é constituída por cidades gêmeas, como é o caso de Rivera/Santana do Livramento, tem se adequando, na medida do possível, às novas concepções de limites propostas pelos instrumentos e ações internacionais atuais. Entretanto, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, ainda permanecem, nas duas cidades, importantes estruturas (físico-territoriais, administrativas, legais, etc.) das antigas concepções de fronteira que entravam e prejudicam a qualificação da vida urbana. A conflagração do espaço central do aglomerado urbano de Rivera/Santana do Livramento, no tramo que coincide com a linha fronteira entre as duas cidades, é um exemplo disto.

Pode-se considerar, num plano de desenvolvimento urbano, três setores principais para agregar informações e dados que vão se constituir na base das propostas para o futuro da comunidade: o aspecto físico-territorial, os aspectos sócio-econômicos e político-administrativos e aspectos estratégicos.

Entre os diversos aspectos físico-territoriais, o espaço construído, por exemplo, pela sua materialidade, tem a característica de maior permanência ao longo do tempo, sendo que os instrumentos para melhor qualificá-lo demandam, também, muito tempo para efetivarem-se: planos, projetos, ações legais e normativas que, no caso, tem que ser conjuntos para que o resultado positivo se verifique em ambos os lados da fronteira, tratando-se de processos de longa duração pelas características intrínsecas.

O aspecto político tem sido encaminhado, com resultados extremamente positivos, através dos muitos acordos e instrumentos já firmados entre Brasil e Uruguai, enquanto que os aspectos sócio-econômicos têm, ainda, que avançar mediante o aporte de propostas integradoras e de colaboração mútua, principalmente, no caso do Plano de Desenvolvimento Conjunto Rivera/Livramento, na área de desenvolvimento urbano nas cidades de fronteira.

Assim, nas áreas ditas de fronteira seca, questões fundamentais como o desenvolvimento do comércio e serviços, como a proteção do meio ambiente, o saneamento básico e o abastecimento de água potável, ou a sistematização da malha viária conjunta, etc., embora contemplados nos acordos internacionais, na especificidade urbana requerem um conhecimento profundo da situação atual, uma análise dos prognósticos para embasar propostas adequadas ao desenvolvimento conjunto das duas cidades.

Considerando, por outro lado, as peculiaridades do papel que os municípios de fronteira sempre desempenharam na sua região, no seu Estado (caso do Brasil) ou no seu país, na visão anterior do fato *fronteira*, aquela função estratégica deverá se alterar progressivamente para a concretização de todas as ações previstas e firmadas nos acordos internacionais. Esta mudança de enfoque deverá considerar, também, a participação efetiva da comunidade envolvida, ou seja, da população em geral, de suas lideranças políticas, culturais e empresariais, dos seus trabalhadores, de entidades públicas ou privadas, organizações não governamentais, etc., nos programas e projetos que contribuam para esta nova perspectiva da situação fronteiriça.

Para que isso se concretize, é fundamental e necessário que sejam eleitos alguns programas e projetos considerados estratégicos com vistas à obtenção da efetiva adesão das comunidades às propostas contidas neste Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto.

As relações entre o Brasil e o Uruguai, no que tange às áreas caracterizadas como fronteiriças, pautou-se, desde 1933, por um Convênio para Fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira, promulgado pelo Decreto 1.846/37, com o objetivo – conforme o Preâmbulo - de “*evitar quaisquer causas de desinteligência na fronteira comum*”, cujos termos referem-se praticamente à área rural, havendo uma única menção, em seus 26 artigos, ao perímetro urbano, ao dispensar, nas zonas urbanas e suburbanas, o levantamento de “*armados*” em frente às propriedades de ambos os lados, que distem 22 metros da linha divisória.

No mais, todas as atividades ali previstas referem-se à preservação dos marcos, caminhos, estradas – inclusive de ferro - e pontes entre os países, e à atuação de seus agentes públicos, em especial aqueles vinculados à segurança pública (vigilância da fronteira e alfândega) e comunicações (correios, telégrafo e telefone), ainda que faça referência à saúde.

Já em 1997, é assinado um Ajuste Complementar ao referido Convênio, no qual se pode vislumbrar a mudança na leitura das relações que se estabelecem na fronteira, manifestando o Preâmbulo deste instrumento que a sua celebração é fruto do “*...propósito de facilitar e aprofundar as relações de vizinhança e integração alcançadas por suas respectivas populações de ambos os lados da fronteira comum, de favorecer o desenvolvimento conjunto da referida fronteira e de atualizar de forma adequada as disposições acordadas...*” naquele Convênio, “*...tendo presente a experiência acumulada desde aquela data, as iniciativas das populações envolvidas e o estado atual da temática regulamentada,...*”.

Nesta esteira, o Artigo VIII, do Ajuste de 1997, diz que “*A cooperação transfronteiriça versará sobre matérias relativas ao desenvolvimento regional, urbano e rural, à melhoria das infra-estruturas e dos serviços públicos, tais como saneamento, fornecimento de água potável e de energia elétrica, comunicações postais e telefônicas, serviços de saúde pública, ajuda mútua em caso de incêndio e de outros sinistros; à proteção do meio ambiente; à segurança pública, especialmente no que se refere ao intercâmbio de informações; à assistência policial e judicial; à circulação de pessoas e mercadorias; ao transporte interurbano por meio de ônibus e táxis; à residência e ao trabalho dentro das zonas fronteiriças; à educação, em especial o ensino dos dois idiomas; à cultura e ao esporte. A cooperação transfronteiriça poderá estender-se a outras áreas de interesse recíproco, definidas de comum acordo pelas Partes.*”.

Acordo posterior fixou normas para que brasileiros e uruguaios possam residir, trabalhar e estudar em um ou outro país, o que torna o convívio e as trocas na área urbana de ambos os Municípios

bastante densos e pouco equilibrados, dadas as condições que um e outro oferecem em cada uma daquelas atividades.

O Brasil, por exemplo, definiu – desde a Constituição de 1988 – que “*A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*” A regulamentação do referido dispositivo constitucional, através da Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade – trouxe novos paradigmas para o desenvolvimento urbano (afora a tão decantada sustentabilidade), traduzidos no Princípio da justa distribuição de ônus e benefícios, bem como na lógica do crescimento da cidade “para dentro”, ou seja, desincentivando a manutenção de grandes vazios urbanos, com vistas à especulação imobiliária, passando a taxar fortemente áreas não utilizadas ou subutilizadas. Não bastasse isso, elencou uma série de instrumentos de indução ao desenvolvimento e de gestão democrática da cidade que, s.m.j., não encontra paralelo na legislação uruguaia.

Ora, a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade são direitos fundamentais, reconhecidos e assegurados na CF de 1988, não só aos brasileiros mas, também, aos estrangeiros residentes no país, sem falar na educação, na saúde, no trabalho, na moradia, no lazer, na segurança, na previdência social, na proteção à maternidade e à infância, e na assistência aos desamparados que, em que pese elencados no artigo 6º, como Direitos Sociais, já não mais deixam dúvidas de tratar-se, sim, de direitos fundamentais, por força do que dispõe o Parágrafo 2º, do artigo 5º retro: “*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*”.

Já o Uruguai, em nível constitucional, refere, no artigo 32, que “*La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieron en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.*”, ou seja, não chega a condicionar o exercício de tal direito ao cumprimento de uma função social, muito embora a ela dê um tratamento consoante ao bem-comum, porém no mesmo nível infraconstitucional dado pelo Brasil em termos de limitações ao uso da propriedade.

Quanto a estabelecer critérios para o atendimento da função social da propriedade, distinguindo-os, ainda, conforme seja ela urbana ou rural, foi preocupação que não teve o legislador uruguaio,

e não sem aparentes razões, pois que trata-se de um país com densidade populacional estável, basicamente equilibrada em termos de distribuição campo/cidade, ou seja, bastante diferente do Brasil que, apesar de dimensões continentais, vê serem expulsos, ano a ano, do campo, levas de trabalhadores rurais que, seja pela mecanização, seja pelo clima, adensam as periferias urbanas, já não sendo o fenômeno característica de grandes centros, podendo mesmo ser constatado em cidades de pequeno e médio porte.

Não bastasse isso, os movimentos sociais que reivindicavam a distribuição de terras - já bastante atuantes antes do golpe militar de 1964 -, como as Ligas Camponesas de Francisco Julião (no nordeste brasileiro), vão se estender agora às cidades, em face deste deslocamento de levas de excluídos do meio rural, constituindo movimentos com características urbanas, como é o caso do Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM, ou seja, a busca é uma só: condições mínimas dignas de vida.

Observe-se que o capítulo referente à função social da propriedade rural (artigos 184/191) foi imediatamente regulamentado após a promulgação da CF/88, e aquele destinado à efetivação do mesmo princípio nas áreas urbanas, somente logrou um estatuto próprio em 2001, cuja Lei (10.257) autorizou os Municípios a adotarem uma série de mecanismos com vistas à promoção da melhoria das condições de vida na cidade, as quais dependem, fundamentalmente, do grau de participação popular em todas as etapas de construção do Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão daquelas.

Tanto é assim, que o artigo 40, do Estatuto da Cidade, prevê a possibilidade de *impeachment* do Prefeito caso o Projeto de Lei do Plano Diretor enviado ao Legislativo não tenha passado por amplo controle social, cujos mecanismos o próprio dispositivo elenca, de forma meramente exemplificativa, como prenuncia a expressão “*No processo de elaboração do diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*”, ou seja, aqueles listados constituem o mínimo a ser observado.

As funções sociais da cidade são inúmeras, já não se podendo mais falar apenas em habitar, circular, produzir e recrear, não só porque o campo também vem se prestando a tais funções como, principalmente, porque a intensa circulação de bens, pessoas e informações que caracterizam o mundo atual, globalizado, delas exige muito mais, em termos de espaço de convivência, o que demanda, então, pensá-lo enquanto tal.

Planejamento e desenvolvimento urbano conjunto, como instrumento de ação, é, então, uma questão a ser abordada: em primeiro lugar busca-se o adequado ato de planejar, que é aquele cujos objetivos visem à economia de escala, o aproveitamento máximo dos recursos e das potencialidades, as estratégias corretas com vistas a um desenvolvimento próximo do auto-sustentado, etc. Ou seja, planejar o desenvolvimento urbano não é cercear, não é criar entraves às iniciativas públicas ou privadas, mas, isto sim, procurar conduzir e gerenciar, estimulando e incentivando as ações, programas e projetos conjuntos que revertam em benefício imediato à população no seu todo. Assim, o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto deve ser visto, tanto nas suas definições físico-territoriais, como na sua concepção de estratégias, como um facilitador para a integração e a colaboração entre os dois países e, especialmente, entre as duas municipalidades em seu benefício e da região em que estão inseridos.

Indispensável, então, valer-se do verdadeiro laboratório em que se transformou a região de fronteira seca entre o Brasil e o Uruguai, mais especificamente o caso das cidades gêmeas Santana do Livramento/Rivera, para o qual já existe uma proposta de Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, na expectativa de que é ali, naquele ambiente da cidade binacional que se pode analisar os paradoxos e as possibilidades do compartilhamento de um projeto de desenvolvimento para o Cone Sul que, ao abarcar, línguas, culturas, economias, políticas, legislações e instituições tão díspares, consolide essa nova leitura da fronteira, não como obstáculo e isolamento, mas sim como fator de integração e desenvolvimento, cujos reflexos, por certo, far-se-ão sentir, antes que no sul do continente, na Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

O mencionado Convênio para fixação do Estatuto Jurídico da Fronteira, assinado em 1933, prevê nos seus Artigos IX e X, a instituição de um “corredor internacional” constituído por: áreas rurais, uma faixa de 22 metros, de cada lado dos segmentos retilíneos que compõem a linha divisória, ou seja, uma faixa de 44 metros, onde é vedada a construção, com regime jurídico idêntico ao das estradas e caminhos.

Considerando o desenvolvimento e crescimento das cidades e a evolução tecnológica dos meios de transportes, coletivos ou individuais, bem como o aumento extraordinário do fluxo de veículos nos centros urbanos, torna-se necessário o redimensionamento do “corredor internacional” quando ele atravessa as áreas urbanas, definidas nas Leis de Perímetros Urbanos, promulgadas pelos respectivos poderes municipais de cada país.

Além disso, a realidade do uso cotidiano do espaço urbano é bastante complexa, pois os tecidos urbanos das duas cidades têm, atualmente, uma interface dinâmica, integrada, mas que sofre

dificuldades de fluidez de tráfego, pois a topografia e o próprio sistema viário não propiciam continuidade. Por outro lado, dificuldades decorrentes de normas de ocupação do solo diferentes nos dois lados da fronteira, alturas diferentes, índices urbanísticos, como aproveitamento, taxas de ocupação, recuos, etc., também diferentes, tornam a paisagem urbana caótica visualmente. Ou seja, ao longo da Linha de Fronteira no Aglomerado, desenvolve-se esta longa faixa, de apenas 20 metros de largura de interface entre os dois tecidos urbanos de Rivera e Santana do Livramento, que apresenta, tanto potenciais notáveis de integração como problemas graves nas condições de uso, ambientais e paisagísticas, bem como na gestão e controle destes espaços que se podem considerar como comuns.

Para tanto, o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento apontou a necessidade de se encaminhar às Chancelarias dos dois países a sugestão de elaboração de estudos de propostas alternativas para a definição de uma nova categoria de “corredor internacional de caráter urbano”, que atenda exclusivamente às necessidades do desenvolvimento urbano das cidades gêmeas de fronteira seca, ao longo da Linha Fronteiriça, constituída por uma faixa com dimensões mais adequadas para abrigar ruas, avenidas, terminais de transporte coletivo, ao longo dos segmentos que definem o traçado da linha de fronteira, e que possa receber uma legislação de uso e ocupação do solo específica e comum às duas cidades, com vistas à re-qualificação paisagística e cultural do espaço urbano correspondente.

Ocorre que a forma de Estado adotada pelo Brasil e pelo Uruguai é distinta, o que pode levar a um ritmo descompassado em termos de efetivação das medidas conjuntamente adotadas. O Brasil é uma federação de três níveis – praticamente única no mundo – em que os Municípios têm considerável autonomia, em especial para a elaboração e execução de sua Política Urbana, como se pode ver do disposto no artigo 182, da Constituição Federal de 1988, o que não ocorre no Uruguai, onde as decisões de tal natureza restam concentradas no poder central, ou seja, Montevideo, sendo certo que a diplomacia tradicional não dispõe de mecanismos ágeis o suficiente para dar conta de conflitos de interesses próprios à contemporaneidade.

Ademais, é rara a ocorrência de cidades-gêmeas, mais ainda a de propostas de um Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto para as mesmas, o que faz com que a fronteira passe a ser vista por um outro ângulo, ou seja, de lugar de disputas e concorrência, passe a abrigar um projeto com fortes traços de complementariedade, na busca da integração e do desenvolvimento regional.

Por outro lado, a análise de modelos distintos de ordenamento territorial (uruguaio e brasileiro) podem subsidiar atores de ambos os países com instrumentos/arranjos institucionais até então desconhecidos por um e/ou por outro, com vistas ao planejamento do desenvolvimento regional. Da mesma

forma, em razão dos cenários que se apresentam a partir da chamada globalização, indispensável se faz rediscutir categorias próprias ao *aménagement*, como desenvolvimento, sistema, rede, território, região, lugar, governança, setor público, setor privado, etc, em um ambiente em que incidem identidades nacionais distintas.

Segundo SAULE JUNIOR (1997) “...a constitucionalização de normas referentes ao direito urbanístico foi uma necessidade que se impôs diante dos problemas urbanos que não podem mais ser compreendidos como uma questão local, de uma região mais desenvolvida, mas sim como uma questão nacional pelos efeitos que ocasiona nos aspectos econômicos e sociais para a maioria da população brasileira que vive nas cidades, tornando-se relevante para o enfrentamento dessa situação, a concretização do valor federativo da cooperação entre a União, os Estados e Municípios.” Ainda conforme este autor, “Uma característica fundamental da Federação brasileira é a definição dos deveres e obrigações da União, Estados e Municípios, para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas através da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana.”

É por estas razões que o Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/01 –, ao regulamentar o artigo 182, da CF/88, elenca como uma de suas Diretrizes, no artigo 2º., o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.”. Para ROLNICK et al (2001), tal dispositivo justifica-se na medida em que “O Estatuto da Cidade compreende o crescimento e desenvolvimento urbano como um processo que pressiona o equilíbrio social e ambiental. A prática do planejamento urbano, portanto, mais do que estabelecer modelos ideais de funcionamento das cidades, deve contemplar conflitos e possuir uma função de correção dos desequilíbrios de todas as ordens que são causados pela urbanização. Nesse sentido, deve haver uma compreensão integrada do desenvolvimento urbano e econômico, incluindo as relações entre as regiões urbanizadas e as áreas sob sua influência direta.”.

BECKER (2000) diz que “...a necessidade de se pensar o desenvolvimento local se deve ao fato de que cada vez mais os locais são levados a concorrer entre si na geração de condições ‘favoráveis’ e atrativas para localizar em seu território investimentos produtivos. Em conseqüência, é preciso articular e mobilizar os agentes locais do desenvolvimento, tendo em vista sua participação crescente e direta na construção de uma inserção diferenciada e alternativa no processo global de desenvolvimento contemporâneo.”

Conforme refere MACHADO (1998), “No rastro da institucionalização de mercados regionais está ocorrendo a mutação da perspectiva do estado em relação ao papel dos limites e das fronteiras. A fronteira pode ser estendida *para fora*, não a partir do estado central, o que provocaria conflito, mas a partir dos lugares. *Cada lugar quer estender sua influência e reforçar sua centralidade além dos limites internacionais e sobre as faixas de fronteiras.*”.

BETANCOR (1998), ao abordar as peculiaridades do Aglomerado Rivera/Livramento, nos lembra de que “... en general las fronteras a lo largo de América Latina presentan características bastante diferenciales de la nuestra. Em muchos lugares son vacíos humanos, zonas de escassa densidad, de población dispersa. Otras han estado marcadas históricamente por situaciones de conflicto o por escasez de vínculos transfronterizos. En otras áreas donde existen ciudades gemelas como las nuestras se da en muchos casos una gran ascendencia, un peso, un cierto dominio de una sobre la otra.” Aduz, ainda, que “La frontera ha vivido una situación de ciclos económicos que favorecieron a uno u otro lado de forma más o menos alternada. Esta situación fue implicando un cierto conformismo o en el mejor de los casos de búsqueda de soluciones puntuales y de corto plazo, no generándose así soluciones de fondo.” Alerta, por fim, para o fato de que “ En las reglas del mercado globalizado, hay una fragmentación del espacio, por medio de la cual se califica a los países de acuerdo a su atractividad, lo que genera el espacio de regiones rentables-ganadoras y el espacio de de las no rentables o perdedoras. Esa misma situación fracciona a la sociedad entre los que triunfan e los que al perder son considerados inútiles y quedan marginados. Pero ninguna sociedad sobrevive mucho tiempo si sus integrantes no comparten algún sentido común de pertenencia, instancias integradoras, un sentido verosímil de comunidad de destino, en fin una Identidad.”.

Tal posicionamento é referendado pelos ensinamentos de BOISIER *apud* BECKER e BANDEIRA (2003) no sentido de que “La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado, desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacetada, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional consiste – como por lo demás prueba la experiencia histórica – en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados ‘regiones’.”

Numa tentativa de nacionalização das políticas de desenvolvimento regional, o PPA 2000/2003 previu a criação de Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões

Diferenciadas, modelo que, por sua importância estratégica, passou a fazer parte da Agenda 21 Brasileira, sendo um deles o da Metade Sul do Rio Grande do Sul, onde se localiza o Aglomerado Urbano Rivera/Livramento. O Estado do RS, por seu, turno, já criara os COREDEs. Destes, o do Vale do Rio Pardo, além de ter seus limites na chamada Metade Sul, contempla mesmo alguns de seus Municípios, caracterizados por desigualdades das mais diversas ordens, do que tem resultado um discurso regionalista que põe em questão o próprio poder coesivo da identidade gaúcha. Já o PPA 2004/2007, por iniciativa do Ministério da Integração, elegeu as fronteiras nacionais – além do semi-árido do NE – como a “Nova Região” para a promoção de políticas específicas de desenvolvimento regional.

CESAR e BANDEIRA (2003) analisando o resultado de entrevistas para a pesquisa sobre a Metade Sul, revelam que “a percepção dominante foi a de que o MERCOSUL não teve influência significativa sobre a economia local, não trazendo nem benefícios, nem prejuízos (Tabela 12). Quando se considera as opções minoritárias, no entanto, percebe-se que, em todas as regiões, os percentuais de respostas ‘mais benefícios que prejuízos’, que expressam uma avaliação positiva, superaram os percentuais de respostas ‘mais prejuízos que benefícios’, os quais indicam uma avaliação negativa.

LEROY (1997) ao tratar de novas regionalidades em construção diz que “a ‘comunidade local’, (...) – seja o lugar do micro, do indiferenciado ou de expressão de determinado grupo -, não nos parece ser o lugar mais adequado para pensar os desafios do desenvolvimento sustentável. Embora (...) ela seja imprescindível à construção de novos projetos de desenvolvimento sustentável.” Passando a refletir sobre o nível que chamou de “...‘microrregional’ ou ‘sub-regional’, lá onde deságuam as iniciativas locais e onde parece-me possível desencadear dinâmicas impactantes de desenvolvimento.”, conclui dizendo que “Se o lugar de realização dessas ‘experiências’ é a microrregião (...), essa regionalidade não é fechada sobre si mesma, como se fosse possível imaginar um desenvolvimento absolutamente endógeno. Para baixo (...) há a articulação com as comunidades locais, com as ‘microexperiências’ que forma o substrato, o ‘humor’, que alimenta, dá vida e força à ação regional. É aí que se constroem as identidades políticas, que se inova, que se acumula poder de representação, que se experimenta o diálogo e a negociação. Para fora, a microrregião se articula com a região maior, que pode ser ou não o Estado na qual está inserida, com o país e com outras regiões do mundo. Isso vale tanto para as questões econômicas (políticas, financiamentos, comércio) quanto para as políticas (negociação com o poder público regional e nacional, e com instâncias internacionais). Se pela evidência não é preciso exemplificar a relação entre as microrregiões e o espaço nacional, vale notar a dimensão internacional quase sempre presente nessas dinâmicas, seja por causa dos diferentes projetos que têm a participação de governos estrangeiros ou bancos multilaterais, seja por causa das trocas comerciais que afetam direta ou indiretamente a maioria dos produtores. Mais do que sua inserção num contexto mais amplo

e mais do que falar ‘para fora’, o certo seria visualizar uma superposição de espaços, as dimensões da grande região, do país e do mundo global sendo inscritas no desenho da microrregião.”.

No caso do Brasil, tal Plano mostra-se sobremaneira importante, na medida em que contempla o desenvolvimento de áreas de “fronteiras” que correspondem a 27% do território nacional, sem falar na possibilidade de replicação em situações semelhantes, o que pode servir, também, de instrumento para a consolidação do MERCOSUL de maneira mais célere e efetiva.

Metodologia e estratégia de ação

Método de Abordagem

O método de abordagem que nos parece mais adequado a este tipo de pesquisa é o Dialético, ou seja, a partir da tese - assim considerada o conjunto das propostas setoriais definidos estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento, nos Programas Estruturantes Do Desenvolvimento da Mesorregião Metade Sul, no PPA 2004/2007 e nos Tratados Internacionais de Integração voltados à implementação do MERCOSUL – contrapor a antítese - traduzida pela realidade daqueles setores - para, então, se chegar à síntese, no sentido de propor um modelo de desenvolvimento regional que seja compatível com as características da Região de Fronteira que, por suas peculiaridades, por certo demanda uma análise *diferencial*.

O método histórico, por seu turno, também pode auxiliar na abordagem, uma vez que, ao se investigar algumas categorias indispensáveis ao tratamento do tema, tais como fronteira, por exemplo, imperioso se faz analisar a percepção que delas têm os atores envolvidos – poder público, setor privado, população, dentre outros que vão surgindo aos poucos no cenário internacional - ao longo do espaço e do tempo.

Método de Procedimento

Já quanto ao método de procedimento, adotar-se-á, basicamente, a Revisão Bibliográfica, em especial nas obras técnico-científicas que referenciam a elaboração daqueles documentos, o que nos

conduzirá, necessariamente, à pesquisa documental, com a coleta de informações, não só diretamente, através dos instrumentos acima referidos – mas, também, das Atas dos encontros preparatórios dos conclaves – no caso do MERCOSUL -, das Reuniões do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul e dos Anais dos Seminários Regionais de Desenvolvimento deste, bem como das memórias das reuniões das Equipes Técnicas – brasileira e uruguaia – que elaboraram o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento.

Por fim, ainda, do ponto de vista da metodologia procedimental, parece apropriado um Estudo Comparativo, como proposto por BECKER (2000, p.19-56), pois se destina à análise de modelos de desenvolvimento local-regional a partir do que Goldman (1994) conceituou como *diferencial*, nos seguintes termos:

“ Parte-se do desenvolvimento local, depois verifica-se como se articula com o desenvolvimento regional e, se for o caso, verifica-se como o desenvolvimento regional articula-se com o desenvolvimento global e, por último, verifica-se como o desenvolvimento local articula-se com o desenvolvimento global.

Em outros termos, o primeiro passo da metodologia trata de descrever o desenvolvimento local; o segundo passo trata de descrever como ocorre a articulação regionalizada, horizontalizada dos interesses socioambientais e a articulação destes, se for o caso, com os interesses econômico-corporativos transnacionalizados; o terceiro passo trata de descrever como é realizada a articulação dos interesses locais com os econômico-corporativos transnacionalizados.

Após identificadas as diferentes relações (articulações setoriais e regionais, descritas nos seus múltiplos componentes analisadas em seus elementos possibilitadores e limitadores, interpretadas nas suas causas e efeitos diferenciados e diferenciadores, é que se procederá à comparação com outros estudos setoriais e regionais, visando a constatar as diferenças na forma e no conteúdo das articulações setoriais (econômico-corporativas transnacionalizadas) e das articulações regionais (socioambientais regionalizados).

Portanto, (.....), serão identificados e analisados comparativamente às diversidades econômico-corporativas, às diferenças socioambientais e às pluralidades político-

institucionais das múltiplas formas e conteúdos de articulações dos agentes do desenvolvimento da região (lugar).”

Não se desconhece ou se nega (...) que duas ordens de determinações conformam e moldam o desenvolvimento de um determinado lugar (região): uma determinação econômica que articula, setorial e verticalmente, o desenvolvimento local-regional à rede econômico-corporativa transnacionalizada de valorização do capital financeiro; outra determinação-desafio socioambiental que articula, regional e horizontalmente, o desenvolvimento local ao processo de regionalização da valorização da vida.

No entanto, para que algum local seja articulado, há uma condição necessária: que os agentes, os sujeitos desse desenvolvimento local queiram se articular aos interesses socioambientais regionalizados e que também queiram se articular aos interesses econômico-corporativos transnacionalizados. Sem essa decisão dos agentes locais de se articularem, nada feito. Nesse caso, o contrário também é verdadeiro.

Por isso, o ponto de partida, o ponto inicial das articulações é a base local. Sobre essa e a partir dessa base localizada, acontecem as múltiplas determinações em seus múltiplos sentidos: do setorial para o regional ou vice-versa; do econômico-corporativo transnacionalizado para o socioambiental regionalizado ou vice-versa; do global para o local ou vice-versa; do econômico para o social ou vice-versa; compondo um processo de articulações, configuradas por um conjunto de relações setoriais e espaciais, estruturantes de um determinado desenvolvimento local.

Assim, estudos setoriais e regionais comparados trabalharão três dimensões do desenvolvimento contemporâneo: primeira, o movimento econômico medido por indicadores econômico-corporativos do desenvolvimento setorial; segunda, o contramovimento socioambiental medido por indicadores socioambientais do desenvolvimento local-regional; terceira, a mediação política medida por indicadores político-institucionais do desenvolvimento setorial-regional.

No interior de cada um dos movimentos, contraditórios e, ao mesmo tempo, complementares, procurar-se-ão identificar e analisar elementos diferenciadores do desenvolvimento dos lugares. Portanto, os estudos serão comparados pelas diferenças, e não pelas semelhanças:

diferenças na esfera social e ambiental; diversidades na esfera do econômico-corporativo; pluralidade na esfera do político-institucional.”

Considerações finais

O Direito Internacional Público experimentou, ao longo de sua história enquanto marco regulatório das relações entre Estados, crescente evolução, tanto no que tange ao seu sujeito quanto no que pertine ao seu objeto, sendo certo que, atualmente, passa aquele pela questão da concepção de “humanidade” e este pela noção de “desenvolvimento”, sem falar no fato de que as novas conformações sócio-políticas em muito transcendem a concepção de Estado-Nação que funda o conceito da disciplina, quais sejam, os Blocos Econômicos, em razão da relativização dos elementos configuradores deste – em especial o elemento soberania – e as Comunidades, cuja expressão mais “acabada” é a União Européia, onde as categorias “território” e “povo” recebem inusitado tratamento, como se pode ver da Constituição da Comunidade Européia.

Pode-se, a partir do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento, analisar - política, econômica, social e juridicamente – os paradoxos próprios a um aglomerado binacional, bem como as possibilidades de execução daquele, com vistas a sua replicação em outros espaços semelhantes, enquanto instrumento de consolidação das fronteiras secas/gêmeas no MERCOSUL como Regiões de desenvolvimento.

Para tanto, mister identificar, do ponto de vista político, econômico, social e, especialmente jurídico, os obstáculos à execução do Plano de Desenvolvimento Conjunto Rivera/Livramento.

Da mesma forma, comparar, setorialmente, as propostas do Plano de Desenvolvimento Conjunto Rivera/Livramento com as Prioridades Estratégicas para o Desenvolvimento da Mesorregião Metade Sul e seus Programas Estruturantes, cotejando-os, também, com os Tratados de Integração do MERCOSUL, para ver da sua compatibilidade.

Ainda, revisar a legislação nacional e internacional, produzida tanto pelos países envolvidos – Uruguai e Brasil - como pelo próprio MERCOSUL, com vistas à sua consolidação.

Também, investigar a existência de situações semelhantes, em termos de ordenamento territorial e, em caso positivo, tomá-la(s) como subsídio à experiência proposta, bem como sugerir arranjos institucionais propiciadores da concretização dos Planos de Ação, Projetos e Programas previstos no documento sob análise.

Por fim, discutir a possibilidade de adoção de um estatuto jurídico específico para as Regiões de Fronteira seca, em especial cidades gêmeas, do tipo Comunitário e não meramente de Integração, ou seja, um regime jurídico especial consistente na adoção de medidas elaboradas por órgãos supranacionais, que dispensem, assim, o mecanismos de internalização às respectivas ordens jurídicas, passando a vigor tão logo firmados pelos Estados-parte e que tenham hierarquia superior às Leis Supremas das nações envolvidas, não podendo, então, ser por seus poderes constituídos desprezadas.

Tais mecanismos podem mesmo ser um daqueles que compõem a estrutura organizacional do MERCOSUL, ou outro(s) que nela se insira(m) – como é o caso dos Comitês de Fronteira, já existentes e um tanto obsoletos na atualidade – ou seja, não há maiores necessidades de um esforço institucional conjunto que demande tempo e fôlego, se houver vontade política de ambas as partes para avançar na consolidação da democracia participativa nos países do Bloco.

No caso específico, vê-se que Brasil e Uruguai já vem adotando instrumentos próprios a esse novo paradigma, como se pode ver dos recentes “Referendum” realizados, no Uruguai, por ocasião da eleição de Tabaré Vasques, com a questão da possibilidade de privatização da água, e no Brasil, tendo em vista a Lei do Desarmamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Dinizar Fermiano. *REDENEP Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local-Regional do Desenvolvimento*. Lajeado: Editora UNIVATES, 2000.

BENKO, Georges. *Economia Espaços e Globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Editora HUCITEC Ltda., 1999.

BETANCOR, Gladys. *Rivera-Livramento: particularidades de uma fronteira*. Em: *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

CESAR, Benedito Tadeu e BANDEIRA, Pedro Silveira. *Caracterização do Rio Grande do Sul: Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social*. Em: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesoregião Metade Sul. SCHNEIDER, Flávio Miguel e LÜBECK, Elisa (Organizadores). Santa Maria: Editora Pallotti, 2003.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.

CONSTITUICIÓN DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY, 1996.

CORREA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Editora Ática S/A, 1987.

ESTATUTO DA CIDADE – Lei Federal 10.257/01.

LEROY, Jean Pierre. *Novas regionalidades em construção*. Em: *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

MACHADO, Lia Osório. *Limites, fronteiras, redes*. Em: *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

PLANO PLURIANUAL - PPA 2004/2007 (Ministério do Planejamento, República Federativa do Brasil)

ROLNICK, Raquel et al. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.