

A ocupação dos espaços públicos em cidades gêmeas de fronteira seca: o caso de Sant'Ana do Livramento (RS, Brasil) e Rivera (Rivera, Uruguai)

Resumo

O presente artigo objetiva discutir alternativas para paradoxos próprios a um aglomerado urbano binacional – em especial no que tange ao uso de áreas públicas -, com vistas à sua replicação em outros espaços semelhantes, como instrumento de consolidação das regiões de fronteira seca no MERCOSUL, utilizando como estudo de caso a realidade das cidades gêmeas Sant'Ana do Livramento – localizada na fronteira sul brasileira, no estado do Rio Grande do Sul - e de Rivera, no Departamento de Rivera - na fronteira norte uruguaia - as quais se encontram espacialmente separadas por um parque urbano, e para o qual há previsão, dentro de um Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, de um projeto estratégico de revitalização, com vistas ao incremento de atividades econômicas, o que induz à privatização de espaços públicos.

Resumen

Los objetivos del artículo presentes a para discutir las alternativas binacional-sobre todo para las propias paradojas a un centro urbano con respecto al uso de áreas públicas -, con las vistas a la replicación de el en otros espacios similares, como el instrumento de consolidación de las áreas de frontera seca en MERCOSUL, usando como el estudio de casos prácticos la realidad de las ciudades gemelas Sant'Ana do Livramento - localizada en el brasileño sur fronterizo, en el estado de Río Grande Sul - y de Rivera, en el Departamento de Rivera - en el uruguayo norte fronterizo - qué es espacialmente separado por un parque urbano, y para lo que hay previsión, dentro de un plan del Desarrollo urbano Unido, de un proyecto estratégico de recalificación, con las vistas al incremento de actividades económicas, lo que induce a la privatización de espacios públicos.

Palavras –chave: Espacios publicos – Aglomerados transfronterizos - Fronteira seca - Recalificación urbana

Las palabras claves:

1 Introdução

A reflexão acerca de conceitos referentes a realidades urbanas em espaços de fronteira tem se constituído num desafio, tanto no campo da Geografia, como no âmbito do Direito, para não citar outros campos disciplinares. Trata-se, por sua condição de limite entre territórios políticos, econômicos e sócio-culturais, de espaços tradicionalmente associados a conflitos de ocupação territorial, motivados seja por interesses políticos, ou econômicos, ou, ainda, culturais, sobretudo quando estes limites envolvem países distintos.

No Brasil, segundo o Ministério de Integração Nacional (2005), os espaços de fronteira constituem 27% do território nacional, ocupados de forma descontínua por populações concentradas nos 588 municípios ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre, abrangendo 11 unidades federativas do país e fazendo divisa com dez países sul-americanos. São espaços historicamente pouco considerados nas políticas públicas nacionais, a despeito do reconhecimento da importância de estratégias para sua ocupação, tanto do ponto de vista da segurança nacional, como relativo aos aspectos políticos e econômicos que envolvem tais espaços¹.

Os municípios que se encontram na faixa de fronteira são classificados pelo Ministério de Integração Nacional em três diferentes categorias: a) aqueles em que não apenas o território do município, mas também sua sede faz limite com o país vizinho, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com outra localidade além fronteira (cidades-gêmeas); b) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas com sede situada fora do limite internacional, embora dentro da faixa de fronteira; e c) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas cuja sede está fora da Faixa de Fronteira.

No caso deste artigo, busca-se discutir a primeira situação, que caracteriza a realidade das cidades gêmeas constituídas por Santana do Livramento (fronteira sul do estado sul-riograndense) e Rivera, (fronteira norte uruguaia), as quais se encontram separadas apenas por um parque urbano, para o qual foi elaborado um projeto estratégico de revitalização – dentro de um Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto - cujas características, a princípio, não se coadunam com as disposições constantes da Lei 10.257, de 10.07.01, que visa regulamentar a função social da propriedade urbana no Brasil, uma vez que induzem à exploração privada de bens públicos, desrespeitando os princípios que essa nova legislação visa efetivar.

2 Territórios de cidades gêmeas em fronteiras secas: algumas abordagens introdutórias

Desde a ratificação dos compromissos consubstanciados nos acordos do MERCOSUL ao longo da última década, surgiram novas abordagens acerca 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, aproximação, permeabilidade e colaboração entre países.

A fronteira seca, ou seja, aquela que não é definida por um curso d'água, principalmente a que é constituída por cidades gêmeas (ou seja, aglomerações espacialmente contínuas, conurbadas que, no entanto, encontram-se subdivididas do ponto de vista político-administrativo, como ocorre na fronteira Brasil/Uruguai, mais especificamente entre Sant'Ana do Livramento e Rivera), tem se adequadado às novas concepções de limites propostas pelos instrumentos e ações internacionais atuais, como é caso dos Tratados, por exemplo, em que muitos dos aspectos importantes deixam de ser aqueles identificados com o poder central, e passam a contemplar, prioritariamente, as comunidades locais (MACHADO, 1998).

Entretanto, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano de tais espaços, permanecem nas duas cidades, importantes estruturas vinculadas a tradicionais processos de ocupação (físico-territoriais, administrativas, legais, entre outros) que dificultam a elaboração de estratégias de planejamento e de gestão mais qualificadas para estes espaços.

A configuração e uso do tramo central do espaço urbano de Santana do Livramento/Rivera, na malha urbana que coincide com a linha fronteira entre as duas cidades, é um claro exemplo desta característica peculiar do território. Entre diversos aspectos que constituem a configuração físico-territorial das cidades, 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, entre outros.

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 Urbano Conjunto Rivera/Livramentoⁱⁱ, na área de desenvolvimento urbano nas cidades de fronteira.

Assim, nos territórios de fronteira seca, questões fundamentais como o desenvolvimento de setores vinculados ao comércio e a serviços, bem como a proteção do meio ambiente, o saneamento básico e o abastecimento de água potável, ou a organização do sistema viário, embora contemplados nos acordos internacionais, na especificidade urbana, requerem um conhecimento mais aprofundado 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 (no caso do brasileiro) 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, em especial pelo fato de que o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) estabeleceu, como princípio, a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes da urbanização, o que se materializará através dos instrumentos de gestão democrática da cidade, como os Colegiados, as Audiências Públicas, as Conferências, o Planejamento Participativo, entre outros.

Para que isso se concretize, então, é fundamental e necessário que sejam eleitos alguns programas e projetos considerados estratégicos com vistas à obtenção da efetiva adesão da comunidade às propostas contidas neste Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto, porém, tais iniciativas não podem situar-se apenas no plano dos instrumentos de indução ao desenvolvimento, mas, também e fundamentalmente, no plano da gestão democrática do Aglomerado, sob a égide do chamado Planejamento Participativo.

Planejamento e desenvolvimento urbano conjunto, como instrumento de ação, então, é uma outra 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, 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.

O caráter binacional das cidades de Rivera e Santana do Livramento faz com que estas cidades se constituam num dos exemplos mais importantes e efetivos da integração e da cooperação propostas pelos acordos e políticas do MERCOSUL, formando uma conurbação real e efetiva que, apesar da linha fronteira internacional que as divide, apresenta uma unicidade econômico-social, cultural e territorial marcante.

Esta unicidade é propiciada pela mobilidade e fluidez entre as duas áreas urbanas – pessoas, veículos, bens, negócios, eventos, etc. – que as caracterizam como um Aglomerado em conjunto, com nítida vocação turística, verificando-se, especialmente, um turismo voltado às compras e eventos, aliado a um ainda incipiente turismo regional, vinculado ao lazer, recreação e esportes.

As áreas urbanas e adjacentes ao Aglomerado apresentam potenciais turísticos em termos de paisagens naturais, ambientais, histórico-culturais, etc., ainda inexplorados ou pouco explorados, porém a integração em termos de desenvolvimento urbano do Aglomerado, só se efetivará com a formulação e adoção de instrumentos de gestão compartilhados. Ocorre que o Plano refere-se apenas à gestão – ainda que compartilhada – através da menção de tradicionais esquemas hierárquicos adotados pelo Poder Público, extremamente legalistas e, no mais das vezes, burocráticos e nada legítimos, do ponto de vista da democracia participativa, etapa de há muito inaugurada na vida política dos dois países.

Observe-se, por exemplo, o Item 8 – Marco Normativo e Administrativo – do Volume V (Conclusões e Propostas), DEL CAMPO (1998) propõe que “- os dois **Municípios** deverão implementar **Políticas Culturais, Turísticas e de Recreação** comuns, podendo, estas tarefas estarem a cargo de conselhos ou comissões temáticas;” (grifos no original) da mesma forma, que

“– deverá ser elaborada uma proposta de **Gestão Conjunta** da implementação do Plano, com a participação de equipes técnicas das duas municipalidades com vistas ao equacionamento das ações – **da alçada de cada Município** - decorrentes das propostas do Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto do Aglomerado; o estudo deste modelo deverá contemplar estratégias de cunho físico-

territorial, bem como estratégias de gestão conjunta;"(grifos no original) (DEL CAMPO, 1988)

O que se vê, portanto, é a incorporação de todo um arcabouço conceitual novo, em termos físico-territoriais, sem a correspondente apropriação dos novos paradigmas de gestão pública, sequer com relação àqueles espaços assim considerados, e, a partir da Constituição brasileira de 1988 não mais incluídos como bens dominiais do Estado (como é o caso do "Corredor Internacional Urbano", como adiante se verá), o que revela uma total ausência de práxis neste sentido, num flagrante oportunismo do capital imobiliário-especulativo que, aliado ao comércio, almeja "requalificar" tais áreas centrais, como forma de atrair a clientela – em sua esmagadora maioria não residentes - e não enquanto "bem de uso comum do povo" das próprias cidades, já tão impactados e agredidos com o caos em que se transformaram tais áreas.

3 Caracterização do espaço urbano de Santana do Livramento/Rivera

Segundo o Ministério de Integração Nacional (1995), a faixa de fronteira em que se encontra o Município de Livramento é denominada de Arco Sul e está é composta por 418 municípios, o que representa 69% do total de municípios da Faixa de Fronteira (ver Figura 1). Dentro do Arco Sul, verifica-se três sub-regiões: a) o Portal do Paraná, b) os Vales Coloniais Sulinos compostos, por sua vez, de três segmentos - o Sudoeste do Paraná, o Oeste de Santa Catarina e o Noroeste do Rio Grande do Sul; e c) a Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul, representando esta última o maior índice agregado de urbanização no contexto do Arco Sul (82%). Sant'Ana do Livramento, que se constitui, juntamente com Uruguaiana, em nó fronteiriço estratégico de entrada e saída de mercadorias (em termos de volume de carga), situa-se na sub-região em que destaca-se a base produtiva fundamentada no trinômio bovinocultura de corte, ovinocultura e riziculturaⁱⁱⁱ.

A cidade de Rivera apresenta um traçado reticular bastante homogêneo em sua área central, onde ocorrem as principais atividades comerciais, financeiras, sócio-culturais e administrativas. Destacam-se dois elementos que incidiram fortemente como limites ao crescimento da cidade: a via férrea, a oeste, e o Arroio Cuñapirú, ao

sul (ver Figura 2). Afastando-se do centro as atividades rurais mesclam-se com os espaços periféricos, constituindo-se estes, atualmente, os espaços de maior adensamento populacional e construtivo.

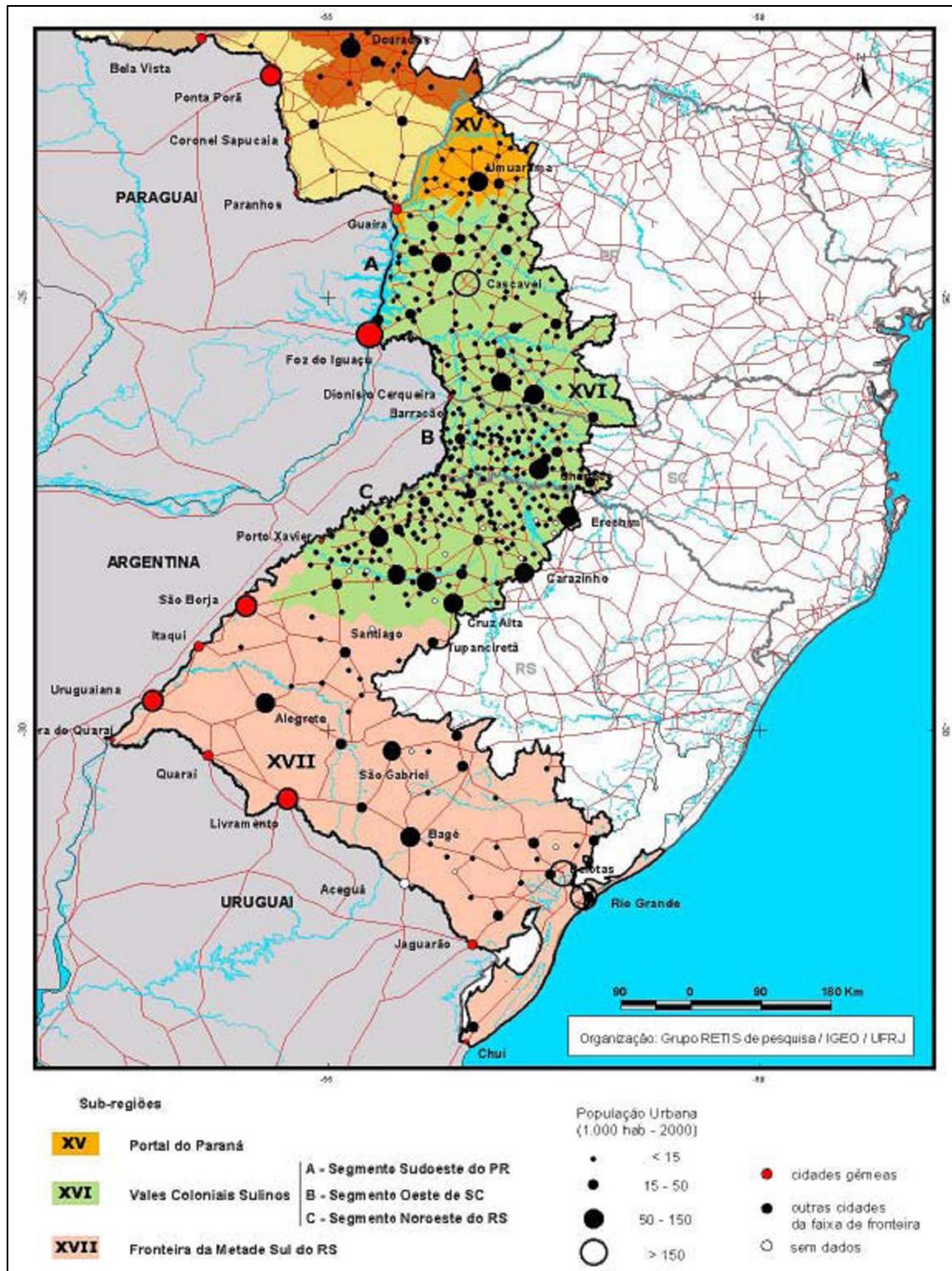
Santana do Livramento, por sua vez, é uma cidade peculiar, que retrata as especificidades da época de definição dos limites territoriais nacionais. O município

“foi criado em 1857, tendo na origem a função de lugar de acampamento de tropas brasileiras. O núcleo foi elevado à categoria de cidade em 1876. Sua evolução, intimamente associada à de Rivera, deveu-se ao binômio comércio/fronteira, base da produção do espaço residencial. O núcleo inicial situava-se a cerca de 500 metros da linha fronteira, nas imediações da atual Praça General Osório.” (DEL CAMPO, 1998)

Foi a partir da década de 1970 que o espaço urbano de Livramento começa efetivamente a crescer, sobretudo a partir da instalação de loteamentos entremeados por vazios urbanos, constituindo-se hoje em um espaço urbano fragmentado e uma área central bem definida, onde se situam as principais atividades comerciais e de serviços (ver Figura 3). De fato, mais de 90% da população do município se concentra na área urbana (IBGE, 2001).

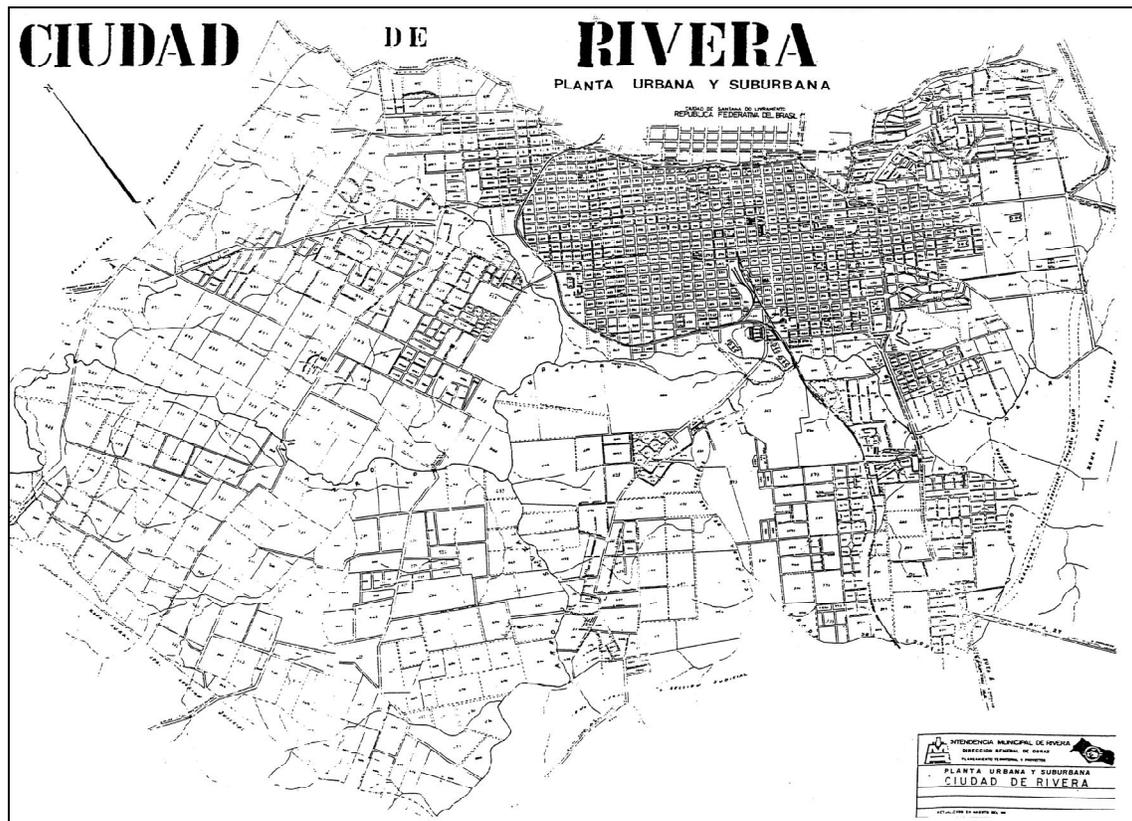
A posição estratégica das duas cidades em relação às linhas de comunicação terrestre e a existência de infra-estrutura de articulação favorece o desenvolvimento de atividades complementares, sem garantir, no entanto, uma funcionalidade e um processo de planejamento e gestão adequados ao seu desenvolvimento, uma vez que o índice de pobreza tem crescido nas duas últimas décadas de forma alarmante, como se pode ver às páginas 17 e 36, para o caso de Rivera e Santana do Livramento, respectivamente, do Diagnóstico Sócio-Econômico e Financeiro – 2º. Informe Técnico – Volume III, do documento analisado (DEL CAMPO, 1998).

Figura 1: Faixa de Fronteira Arco Sul e características sub-regionais



Fonte: Ministério de Integração Nacional, 2005, p. 97.

Figura 2: Área Urbana do município de Rivera.



Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Sant'ana do Livramento, 1997.

Figura 3: Área urbana do município de Santana do Livramento.



Fonte: Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Sant'ana do Livramento, 1997.

4 Os espaços públicos fronteiriços da realidade Livramento/Rivera

A área fronteiriça Livramento/Rivera tem particularidades específicas, diferenciadas de outras que ocorrem ao longo dos 900 quilômetros da fronteira entre o Uruguai e o Brasil. A cidade de Rivera estende-se ao largo da linha divisória, sendo maior sua extensão de leste a oeste do que de norte a sul, o que pode ser explicado por três elementos fundamentais: a topografia, que determina um encravamento da cidade entre Coxilha Negra e Santa Ana; a linha divisória, cujo posicionamento de ambas as cidades ao seu largo tem origens históricas, como fatores estratégicos e econômicos – sendo estes os de maior vigência na atualidade – e o Arroio Cuñapirú,

que costeia a parte meridional da cidade uruguaia, e ainda que de escasso caudal, opera como um limitador para o crescimento orgânico da mesma em direção ao sul. Já do lado brasileiro, até 1900, a área construída de Santana do Livramento caracterizava-se pela ampliação moderada do núcleo inicial, em todas as direções, somente atingindo a divisa internacional em 1950, permanecendo contida pela estrada de ferro, ao norte.

Referindo-se a Santana do Livramento e Rivera, SCHÄFFER (1993) relata que

“Foi a implantação do Parque Internacional, em 1943, o que definiu e promoveu a relação formal urbana dessa fronteira, ao eliminar o espaço vazio (*arena*) que diferenciava fisicamente os dois núcleos e ao configurar o espaço atual.”.

O espaço fronteiro dos Departamentos de Artigas, Rivera e Taquarém se vincula com o sul do Estado do Rio Grande do Sul, compartilhando uma história e um modo de desenvolvimento baseado, primordialmente, na pecuária extensiva, no cultivo de arroz e no comércio urbano, e uma organização territorial caracterizada por cidades médias escassas e distanciadas, que não chegam a conformar uma verdadeira rede regional (Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial e Desarrollo. DINOT – MVOTMA, 1997), muito embora, ao comparar os sistemas de cidades de ambos os países, se constata uma leve assimetria a favor do Brasil, com cidades de maior porte e mais diversificadas.

Dentre os espaços territoriais comuns acima referidos, destaca-se o Parque Internacional e a Linha Divisória, para os quais o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Livramento previu projetos especiais, considerados estratégicos para a consecução dos objetivos gerais e específicos, constituindo-se no chamado “Corredor Internacional Urbano”, razão pela qual é à análise dos mesmos nos detemos, no presente trabalho.

O Parque Internacional, considerado como um dos pulmões verdes do Aglomerado, conta com espécies vegetais de importante porte e de grande variedade, porém, atualmente, está subutilizado, devido às dificuldades de acesso de pedestres e à falta de equipamentos adequados e diferenciados, que possibilitem usuários de

distintas idades. A situação se vê agravada pela presença de locais de alimentação sem uma adequada estruturação espacial e de funcionamento.

A Linha Divisória, compreendida entre o Parque Internacional e o Cerro do Marco, a partir do qual se obtém paisagens consideradas de grande interesse visual, as quais deveriam ser declaradas como Paisagem Protegida – segundo o GT que elaborou o Plano – é destinada ao trânsito veicular, em toda sua extensão, tendo possibilidades de localizar equipamentos comunitários, encontrando-se, porém, tomada pelo comércio ambulante.

Ainda que haja diferentes normas jurídicas em ambas as cidades, o processo de ocupação do espaço é semelhante, não só do ponto de vista residencial, como, também comercial, observando-se, ao longo das vias de trânsito mais importante - com a conseqüente disfuncionalidade urbana que isto causa - prédios de construção precária, habitados por famílias de baixa renda, irregulares ou ilegais, do que deriva uma série de problemas ambientais.

A base econômica do aglomerado urbano tem sido, historicamente, a atividade comercial, muito influenciada pela situação da fronteira, com as constantes oscilações em termos de intercâmbio monetário, que acabam produzindo, tradicional e alternadamente, crescimento e recessão, o que faz com que, por um lado, desenvolva-se uma dinâmica muito acentuada, caracterizada pela presença de consumidores de outras regiões, em busca dos produtos importados comercializados, desde 1986, via *Free Shop* e, por outro, um grande número de comerciantes informais (camelôs, ambulantes, artesãos, etc.), os quais se concentram, principalmente, no Parque Internacional e seu entorno, espaços portadores de referência, enquanto equipamentos de vínculo comunitário, social, e cultural.

Já em 1933, foi estabelecido o Convênio para fixação de um Estatuto Jurídico da Fronteira, o qual previa, nos artigos IX e X, a instituição de um “corredor internacional”, constituído por: nas 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; não havendo referência direta às áreas urbanas, mas o artigo XI indica que “Em qualquer outro trecho da fronteira, não serão permitidas novas construções ou reconstruções a menos de dez metros da linha divisória.”, o que significa que, nas áreas urbanas onde estão localizados os marcos da linha de fronteira, os segmentos que os unem definem uma faixa, dentro da malha urbana, de 10 metros de cada lado, totalizando 20 metros de distância que não podem ter construções ou reconstruções.

Considerando o desenvolvimento e crescimento das cidades e a evolução tecnológica dos meios de transporte, 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 dos Perímetros Urbanos, promulgadas pelos respectivos poderes municipais de cada lado.

Além disto, 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 visualmente caótica.

Ao longo da Linha de Fronteira no Aglomerado, portanto, desenvolve-se uma extensa faixa de apenas 20 metros de largura de interface entre os dois tecidos urbanos de Rivera e Livramento, que apresenta, tanto potenciais notáveis de integração, como problemas graves nas condições de uso, nas ambientais e paisagísticas, bem como na gestão e controle destes espaços, que se podem considerar como comuns, o que leva a considerar a necessidade de redefinição de um “corredor internacional” quando situado em áreas urbanas.

Observa-se a necessidade de maiores investimentos no que se refere à infraestrutura viária e no incentivo às atividades de serviços na realidade urbana de Sant’Ana do Livramento/Rivera, em face da flagrante precariedade de estruturas

físicas existentes, mormente no presente estudo em que se analisa a questão dos espaços públicos, não sendo outro o caso das ruas, parques, praças, etc.

Do ponto de vista do sistema viário e da circulação, o referido Plano propôs que

“Todos os trechos viários da Linha Fronteiriça, integrantes do **‘corredor internacional urbano’**, situados ao longo das áreas urbanas ocupadas, deverão ter seus projetos de circulação e trânsito detalhados de forma integradora, requalificando todos os espaços adjacentes.” (grifo no original) (DEL CAMPO, 1998)

Da mesma forma, no que tange aos Equipamentos de Recreação e Lazer, o diagnóstico detectou uma carência de áreas verdes equipadas: “Em termos gerais, o Aglomerado não dispõe de um percentual adequado de áreas verdes por habitante...”.

Ora, não bastasse a indagação acerca de quem são estes atores que compartilharão a gestão do “Corredor Internacional Urbano” – ainda que pareça claro tratar-se apenas dos agentes públicos, técnicos, na sua quase totalidade – há que se perquirir sobre a quem serve a dita “requalificação” destas áreas centrais.

Como se vê, o Projeto Estratégico cumpre – e muito bem – o papel de exclusão, exercido pelo capital – imobiliário-especulativo, inclusive – ao afastar os ambulantes, camelôs e artesãos, o que resta patente a partir da afirmação constante do Plano (Conclusões e Propostas – Volume V – Item I Estrutura Urbana, Ocupação e Uso do Solo) de que a

“área central das duas cidades – que é a principal Unidade Territorial de Planejamento – constitui-se no eixo comercial internacional (na direção NE-SO), o mais importante do Aglomerado, incluindo o tramo principal do “corredor internacional urbano”, que é o trecho situado entre o Cerro do Marco e o Parque Internacional. Como tal,, deverá merecer projeto especial de tratamento paisagístico e ter normas e instrumentos legais específicos de maneira a proporcionar as melhores condições para o desenvolvimento das atividades comerciais,...” (DEL CAMPO, 1998)

aduzindo, ainda, que

Tanto os equipamentos comerciais como dos (*sic*) de serviço, tais como os de hotelaria, alimentação, recreação, cultura, turismo, transportes, estacionamentos, etc., deverão contribuir para a requalificação do espaço central, mantendo a sua vocação primordial de pólo de natureza econômica,...” (DEL CAMPO, 1998)

Assim, das próprias estratégias do Plano vislumbra-se o aprofundamento do binômio centro-periferia, que as Ciências Sociais Aplicadas tanto pretendem erradicar, caminhando na contramão dos princípios hoje dominantes no ordenamento territorial, como a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, do planejamento participativo, entre outros.

5 Considerações finais

Muito embora o Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Sant’Ana do Livramento tenha sido concebido em meados dos anos 1990 - sob a égide do neoliberalismo globalizante - e mesmo que, no caso do Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), enquanto instrumento regulamentador da função social da propriedade urbana e da cidade, tenha sido promulgado apenas em 2001, as discussões sobre a Política Urbana no Brasil vinham ocorrendo desde a Constituição Federal de 1988, razão pela qual o documento poderia ter incorporado alguns dos chamados instrumentos de gestão democrática da cidade, em especial com relação às áreas públicas - no mínimo -, lacuna que implica na possibilidade de uma apropriação ainda maior dos espaços comuns por equipamentos privados.

O que se observa, porém, é flagrantemente o contrário, ou seja, a adoção apenas de instrumentos denominados pela doutrina como de indução ao desenvolvimento, os quais viriam a ser contemplados, no caso do Brasil, na Lei Federal 10.257/01 – Estatuto da Cidade -como é o Solo Criado, por exemplo, amparado em princípios também agora consagrados por aquele diploma, como o “crescimento das cidades para dentro”.

É certo que a propriedade, do ponto de vista da legislação uruguaia, não encontra obrigatoriedade quanto ao cumprimento de sua função social – pelo menos constitucionalmente, enquanto direito fundamental, como ocorre no caso brasileiro – mas tal não pode servir de empecilho à adoção de condicionantes no caso de áreas compartilhadas, muito menos aquelas que, mais do que públicas, são de “uso comum do povo”, como é o Corredor Internacional Urbano (Linha Divisória que vai do Cerro do Marco ao Parque Internacional), hoje ocupado pelo comércio informal, e para o qual se prevê um projeto de revitalização de maneira a proporcionar melhores condições para o desenvolvimento das atividades comerciais.

Caso tais áreas sirvam para fomentar o comércio local, supõe-se que a melhoria das condições de funcionamento do comércio ambulante seria o mais adequado, tendo em vista a sua importância para o atendimento a população de menor poder aquisitivo e que constitui-se no maior número, em ambas as cidades, tanto do ponto de vista do consumidor quanto dos comerciantes assim identificados. Ou seja, a esmagadora maioria da população uruguaia - residente ou não em Rivera - não tem acesso aos *Free Shop* da fronteira, por questões legais e econômicas; os visitantes brasileiros, por sua vez que ali consomem – ou que mantêm suas atividades comerciais – são, na imensa maioria, não residentes de Sant’Ana do Livramento, restando àqueles de baixa renda, de ambas as nacionalidades, os produtos comercializados pelos ocupantes do “Corredor Internacional Urbano”, estigmatizados como informais quando, em boa parte, têm autorização ou permissão legal para ali se estabelecer.

6 Referências

- BETANCOR, G. Rivera-Livramento: particularidades de uma fronteira. Em T.M.Strohaecker et al (orgs.) *Fronteiras e Espaço Global*, Porto Alegre:AGB, 1998.
- BRASIL: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL: Lei Federal 10.257/01.
- DEL CAMPO, J. et al (Coord.) *Plano de Desenvolvimento Urbano Conjunto Rivera/Sant’ana do Livramento*, 1998.

MACHADO, L.O. Limites, Fronteiras, Redes. Em T. M. Strohaecker et al. (orgs.). Fronteiras e Espaço Global. Porto Alegre: AGB, 1998

MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, s.d.

MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira. Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

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

SCHÄFFER, N. O. Urbanização na Fronteira. Expansão de Sant'Ana do Livramento/RS. Porto Alegre, UFRGS, 1993.

URUGUAI: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial e Desarrollo. DINOT – MVOTMA, Montevideú, 1997.

ⁱ Vale ressaltar as políticas recentes voltadas ao desenvolvimento regional e que repercutem, também, na discussão das faixas de fronteira. No caso do Rio Grande do Sul, são objeto de interesse político nacional os municípios inseridos na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, na qual se encontra a cidade de Sant'Ana do Livramento.

ⁱⁱⁱ No caso de Santana do Livramento, a apicultura tem sido fomentada como alternativa produtiva para as inúmeras famílias que foram assentadas na área rural dos municípios na última década (Ministério de Integração Nacional, s/d, p. 108).