

Fronteiras e confrontos, Brasil-Uruguai

Borders and confrontation, Brazil-Uruguay

Fronteras y la confrontación, Brasil-Uruguay

Edson Struminski
duboisedson@gmail.com

RESUMO

A fronteira sul do Brasil sempre foi conhecida pelos conflitos bélicos passados, ou por campos despovoados sem fim. Esta imagem, literária, convive com a realidade de cidades conurbadas, *free shops*, plantios florestais e torres de energia eólica. Neste trabalho será apresentada uma análise da região a partir da sua história e de seus aspectos geográficos, de dados sócio-econômicos e de documentos de planejamento de duas cidades, que possuem culturas iguais, mas são regidas por sistemas formais diferentes: Santana do Livramento no Brasil e Rivera no Uruguai. Será feita uma avaliação de como os planos diretores destas cidades enxergam os ambientes naturais onde estão inseridas, a integração binacional e os processos globais da economia e concluindo, os valores fundamentais apresentados no discurso de cada plano que refletem a cultura de planejamento de cada cidade/país.

PALAVRAS-CHAVE: estudos de fronteira, Brasil, Uruguai.

ABSTRACT

The southern border of Brazil has always been known for past wars, or endless fields depopulated. This image, literary, has been living with the reality of cities “conurbadas”, free shops, plantations and wind power tower. This work presents an analysis of the region from its history and its geographic aspects, socio-economic data and planning documents of two cities, which have cultures alike, but are governed by different formal systems: *Santana do Livramento* in Brazil and *Rivera* in Uruguay. An evaluation is going to be done of how the master plans of these cities view the natural environments where they are inserted, the binational integration and processes of global economy ,and concluding, the core values presented in the speech of each plan that reflect the culture of each city planning / country.

KEY WORDS: *Borderland, Brazil, Uruguay.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho explora situações pouco conhecidas dos planejadores ou mesmo dos pesquisadores brasileiros, são as relações territoriais, urbanas ou rurais, algumas extremamente peculiares inclusive a nível internacional, existentes nos limites e nas fronteiras entre o Brasil com um de seus menores vizinhos continentais, o Uruguai.

Do ponto de vista territorial, limites e fronteiras, apesar de parecerem sinônimos, possuem significados bem diferentes. De acordo com Pucci (2010) enquanto limite é a linha que separa dois estados e que subentende uma série de formalidades e exigências a serem seguidas pelos cidadãos comuns, fronteira é a região ao redor do limite, área à frente, instável, de transição entre dois poderes políticos, mas sem a presença marcante de nenhum dos dois poderes.

Para Rolim (2004) nesses locais, da mesma forma que se estabelecem condições para o fluxo de pessoas e capitais, a chamada integração, também se estabelecem restrições para que isso aconteça. Ao mesmo tempo em que se desenvolve uma cultura comum também se arraigam diferenças culturais. Cria-se assim um espaço econômico comum, mas também barreiras à sua integração.

Assim, o ponto de partida para a análise de uma região fronteira está na resposta a duas grandes questões bem colocadas por este autor e relacionadas à sua integração:

- Como funciona internamente a região?
- Como ela se relaciona com o resto do mundo?

Mas como reconhece Rolim (2004), como se trata de tema relativamente novo, ainda não estão plenamente estabelecidos os procedimentos para o seu enquadramento teórico-metodológico, tanto que este autor considera entre os vários esquemas interpretativos existentes, aqueles baseados principalmente em estruturas econômicas, como a avaliação de recursos humanos e materiais de uma região, ou a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Também existem dados demográficos como os elaborados pelo Instituto Nacional de Estatística uruguaio (INE) ou pelo IBGE.

Outra metodologia está sendo aqui proposta. Para entender como funciona esta região e como ela se relaciona com o mundo, ou em última análise, como ocorre sua integração, será feita uma análise do conceito local de “fronteira” a partir dos seus aspectos naturais e históricos. Este conceito será confrontado com estudos recentes de planejamento produzidos nas duas cidades. O objetivo final é verificar se o conceito de fronteira está sendo assimilado por estes documentos de planejamento de modo a permitir sua integração.

A FRONTEIRA BRASIL URUGUAI

De modo geral, acaba sendo pouco produtivo comparar o Brasil com o Uruguai. Os próprios pesquisadores uruguaios reconhecem este fato. É o caso de Mazzei e Souza (2013), que exemplificam esta relação em cifras. Eles lembram que o Uruguai corresponde a pouco mais de 2% do território e a 1,7% da população brasileira, o que gera uma desproporção, geralmente favorável ao Brasil, em vários sentidos, sejam ambientais, econômicos ou sociais, conforme anota Pucci (2010).

Comente-se ainda que o Brasil instituiu, através da Constituição de 1988, uma “faixa de fronteira” de 150 km, algo que, por exemplo, seria inviável instituir no Uruguai, um estado, historicamente “de fronteira”, entre Brasil e Argentina.

Por isto, para Mazzei e Souza (2013) resulta mais adequada a relação entre o estado do Rio Grande do Sul e o Uruguai e particularmente, quando se fala em fronteiras, entre os municípios fronteiriços brasileiros com os departamentos (estados) uruguaios. Surge então um território onde encontram-se 11 municípios brasileiros e 4 departamentos uruguaios, totalizando 800 mil habitantes com 1.069 km de limites em comum que vem sendo demarcados desde 1909, sendo 320 km de “fronteira seca”, de longe a situação mais interessante.

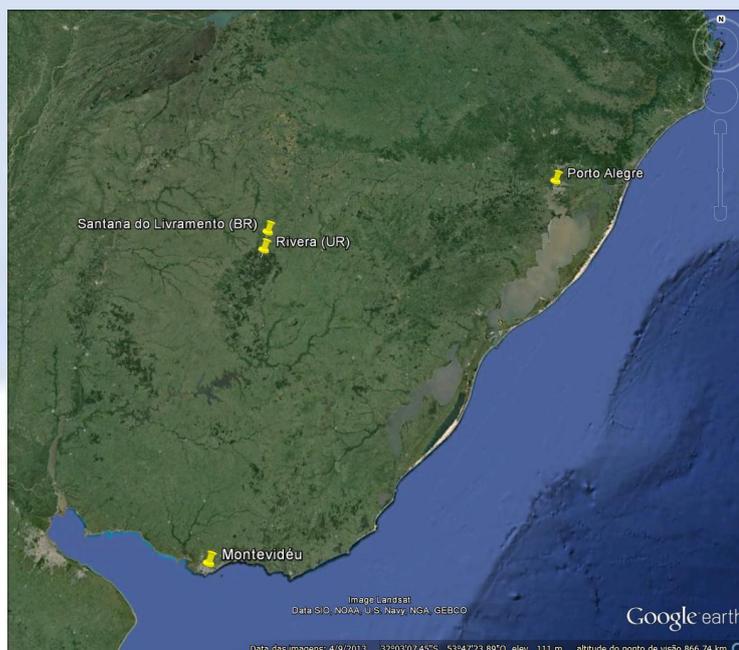
Dentro deste território surgem relações binacionais bem peculiares, entre cidades pares que podem ser separadas por pontes ou por meras ruas. Mesmo a nomeação entre elas pode ser igual, caso de Chui (BR) e Chuy (UR), ou de Aceguá (BR) e Aceguá (UR).

Historicamente, a situação mais interessante é a ligação de Santana do Livramento no Brasil e Rivera no Uruguai, o maior aglomerado urbano bilíngue desta fronteira, que não possui barreiras no tecido urbano (fronteira seca). Analisando-se este caso peculiar percebe-se que algumas das relações binacionais em macro-escala, geralmente favoráveis ao Brasil, tornam-se pendulares, até mesmo invertidas, na escala municipal, conforme será visto a seguir.

LOCALIZAÇÃO E ASPECTOS TERRITORIAIS

Santana do Livramento é um município que faz parte da região da Fronteira Sudoeste do Rio Grande do Sul. Sua sede está a 210 m de altitude e suas coordenadas geográficas são 30°53'33 de latitude sul e 55°31'36 de longitude oeste. Limita-se ao norte com municípios gaúchos e ao sul com o Departamento de Rivera, Uruguai (Figura 1).

FIGURA 1: localização de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR)



Fonte: Google Earth, 2012

Santana do Livramento é acessada por rodovias estaduais e federais e por uma rota uruguaia. Possui uma área de 6.950,35 km², sendo o segundo maior município gaúcho (INCRA-MDA, 2006). Distancia-se 498 km de Porto Alegre, 500 km de Montevidéu, 634 km de Buenos Aires e 2.434 quilômetros de Brasília. Situa-se entre os rios Uruguai e Ibicuí, as coxilhas Pau Fincado e Santa Catarina. Na divisão fisiográfica do Estado (Fortes, 1956), enquadra-se na região da Campanha e na microrregião Campanha Central.

O departamento de Rivera está situado ao Norte do Uruguai, limitando-se ao norte com o Brasil, ao sul e sudoeste com o Departamento de Tacuarembó, ao leste com o Departamento de Cerro Largo e ao oeste com os Departamentos de Artigas e Salto. Na hierarquia urbana uruguaia, Rivera é uma das principais cidades deste país, capital do departamento de mesmo nome (cuja superfície total é de 9.370 km²).

No último censo realizado, Livramento apresentou um dos maiores índices de evasão populacional em todo o Rio Grande do Sul (-9,18 por cento). Em números absolutos, se destaca na estimativa do IBGE, tendo perdido mais de 8 000 habitantes entre 2000 e 2010, caindo de 90.849 para 82.464 habitantes. Na área urbana esta perda foi maior, passando de 84.455 para 74.410 (-11,9%). Parte da população que abandonou a cidade está migrando para a área rural, que passou de 6.934 para 8.054 habitantes. Por comparação, o número de cabeças de gado bovino no município ultrapassa os 584 mil. Porém, dos três municípios da sua microrregião, Santana do Livramento é o que ainda possui maior contingente de população urbana (IBGE, 2013).

Segundo o Instituto de Estatística Uruguaio, (INE, 2012), este país continua apresentando um crescimento populacional modesto. Entre 2004 e 2011 o índice nacional foi de apenas 0,19%. Já o Departamento de Rivera vem apresentando uma pequena inversão negativa na sua curva de crescimento da população. No censo de 2004 haviam sido registrados 104.921 habitantes no Departamento e 95.093 habitantes nas áreas urbanas. Em 2011 este Departamento apresentou 103.493 habitantes, sendo que nas áreas urbanas, viviam 95.891 habitantes. Na cidade de Rivera eram 64.485 pessoas vivendo na área urbana. Pequenos êxodos rurais e migrações internas são os componentes da dinâmica demográfica que mais influem nas diferenças no crescimento populacional observada neste departamento do Uruguai.

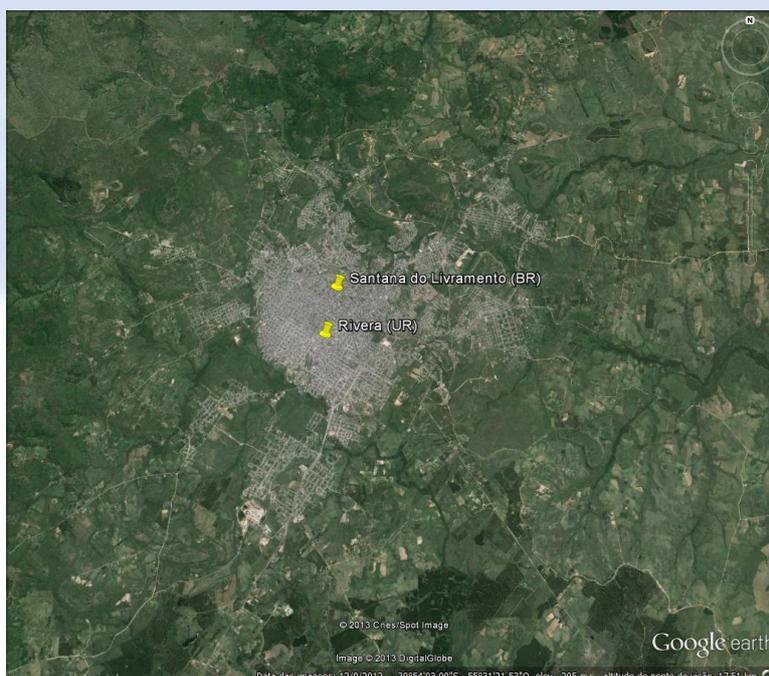
De acordo com o IPEA *et al* (2000) Santana do Livramento faz parte da mesorregião sudoeste do estado do Rio Grande do Sul, cuja rede urbana é constituída de médias e pequenas cidades, geograficamente equidistantes, não configurando nenhuma centralidade notável. Conforme esta fonte, a localização de centros urbanos ao longo da fronteira sugere a estratégia de assegurar a guarda do território em épocas passadas, nas quais não havia segurança com relação à fronteira já demarcada. Atualmente o município de Livramento registra mais de 100 quilômetros de linha de divisa seca com o Uruguai, em particular com o Departamento de Rivera.

Ao se comparar os sistemas de cidades de ambos os países, constata-se nesta região fronteira uma leve assimetria a favor do Brasil, com cidades de maior tamanho e mais diversificadas. Mesmo assim, a paisagem que se observa, mostra um território extenso com população dispersa, ausência de centros expressivos e a presença de áreas rurais com poucos habitantes, conforme sugere a figura 1.

Já como se percebe pela figura 2, Santana do Livramento constitui com a cidade vizinha Rivera, um expressivo e singular aglomerado urbano binacional, que soma cerca de 140.000 habitantes.

Hoje, segundo o IPEA *et al* (2000) esses dois centros representam a mais bem sucedida integração entre cidades de países distintos que se conhece. São duas sociedades que, ao longo da história, procederam a um grau elevado de mesclagem entre famílias e atividades, constituindo uma só formação econômica, sob legislações, instituições e línguas distintas. As duas cidades são conhecidas como *La Más Hermana de Todas Las Fronteras del Mundo*, ou “Fronteira da Paz”. Em 2009, Livramento foi declarada oficialmente pelo governo brasileiro como a cidade-símbolo da integração brasileira com os países membros do Mercosul.

FIGURA 2: aglomerado urbano Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR)



Fonte: Google Earth, 2012

Mazzei e Souza (2013) são menos otimistas. Para eles, apesar do discurso oficial, o caráter flutuante e harmonioso desta fronteira contrasta com a rigidez dos limites formais entre os países e costuma ser mal visto pelos órgãos estatais, constituindo na vida das pessoas que habitam a região condicionamento a ser vencido para estreitar afinidades pessoais, familiares e sociais. Conforme será visto no presente trabalho, os documentos de planejamento produzidos para estas duas cidades de fronteira refletem ainda condicionamentos históricos e apresentam discursos que tendem a separar e não a integrar, contrastando com o ambiente natural, social e cultural comum aos dois países.

O PAMPA, UM BIOMA SEM FRONTEIRAS

A HIPÓTESE NATURAL DE FORMAÇÃO DO BIOMA PAMPA

Para Stumpf *et al* (2009) foi a paisagem dos pampas associada à história que forneceu a base para a cultura e a identidade do gaúcho. O Pampa ocupa a maior parte do território do Rio Grande do Sul, estendendo-se ainda pelo Uruguai e Argentina. No Rio Grande do Sul, conforme o IBGE (2004), o bioma ocupa 176.496 km² (área muito similar ao território do Uruguai, que possui 176.215 km²) correspondendo a 63% do território

estadual e a apenas 2,07% do território brasileiro. O fato de estar restrito a este estado, provavelmente contribuiu para que o Pampa somente tenha sido mapeado e reconhecido como bioma próprio pelo IBGE em 2004 (IBGE, 2004).

A paisagem do Pampa, no entanto, é bastante característica. Segundo RAMBO (1956), a região das estepes pampeanas, que localizam-se na porção meridional do Rio Grande do Sul e avançam pelos países vizinhos, conforme vemos na Figura 1, é a região que mais ostenta o caráter do campo, pois a vegetação silvática só na borda setentrional chega a constituir em floresta primária, deixando todo o resto à flora graminácea, com tênues cordões de galerias.

A descrição de VELOSO e GÓES FILHO (1982), também é esclarecedora. No extremo meridional do Brasil, estendem-se amplas superfícies conservadas do Planalto da Campanha, com relevo aplainado a ondulado e dominância de solos derivados dos derrames basálticos e de diversas formações litológicas sedimentares.

O clima da região já demonstra certas tendências para a continentalidade, sendo perto do Rio Uruguai a parte mais quente da região. A alternância de períodos quentes e frios, acompanhada de sensíveis variações da pressão atmosférica confere a estas áreas característica climática própria, abrigando massas de ar quente ou ar frio independentemente da dinâmica climática zonal. Porém, segundo estes autores, as Estepes (campos ou Pampa) ainda refletem um clima pretérito mais frio e árido.

Segundo LEITE e KLEIN (1990), a região da Estepe sulista não apresenta déficit pluviométrico. Chove normalmente durante o ano inteiro, com precipitações em torno de 1.400 mm. Os índices térmicos são elevados no verão e baixos no inverno, quando as médias, inferiores a 15 °C, perduram por mais de 3 meses, com frequentes penetrações de frentes polares, com geadas e ventos frios de velocidade moderada (Vento Minuano).

HUECK (1972) conclui que as condições climáticas dos Pampas sulinos deveriam permitir a formação de florestas e, no entanto, a história revela a presença dos campos de pastagens destituídas de árvores, desde os primórdios da sua ocupação.

Segundo Ab'Sáber apud LEITE e KLEIN (1990), os mecanismos climáticos e as diferenças paleoclimáticas fundamentais entre a provável situação glacial e glácio-estática do final do Pleistoceno e a interglacial atual permitem supor a ocorrência de amplas áreas estépicas e desérticas frias no extremo Sul do País, no final do Pleistoceno (13.000-18.000 AP), bem como a penetração da calota glacial até o paralelo 45° Sul, ao norte de Comodoro Rivadavia, na Argentina.

LEITE e KLEIN (1990) sugerem que estes fatos possibilitam explicar interessantes questões como a da ocorrência de campos em região de clima tipicamente florestal e a

dinâmica sucessional das formações fitoecológicas ao longo do tempo geológico, que culminou no atual mosaico da cobertura vegetal.

Olhando de forma mais detalhada, o campo propriamente dito, formação principal do Pampa não é, de maneira nenhuma, uma sociedade vegetal uniforme. Constituído essencialmente pelas famílias das gramíneas, compostas e leguminosas, ocasionam grande variabilidade de formações, sendo de difícil descrição pormenorizada. Só a grandes traços é possível delinear os seus aspectos mais importantes. No topo plano dos tabuleiros a vegetação é paupérrima em espécies; no dorso das coxilhas é uniforme e denso; nas planícies é alto, muito fechado, entremeado de arbustos e árvores, com transição para a floresta palustre. De qualquer forma, para estes autores a floresta tenderia, por questões climáticas, a se sobrepor sobre os campos e a modificar, permanentemente, a paisagem do Pampa.

A HIPÓTESE ANTRÓPICA DE FORMAÇÃO DO BIOMA PAMPA

Assim, uma segunda hipótese, senão para a conservação, mas pelo menos para a permanência desta paisagem do Pampa deve ser considerada. A hipótese cultural.

Segundo Cruz e Guadagnin (2010) foi a chegada e estabelecimento de seres humanos no Pampa rio-grandense durante o Pleistoceno (próximo de 15.400 AP) que induziu a manutenção das paisagens abertas através do fogo, mudando a fisionomia dos campos baixos dominados por geófitas (ex: tubérculos) para campos altos dominados por hemicriptófitas (ex: gramíneas), onde se estabilizou a fisionomia dos campos. A vinda dos humanos, ao mesmo tempo provocou a extinção de algumas espécies da megafauna pela caça. Seja como for, os humanos, neste caso, teriam impedido o avanço das florestas.

Confome Cruz e Guadagnin (2010) já em tempos históricos, os primeiros ocupantes da região foram os índios charruas, bohanes, chanás, yarós e minuanos, do grupo guaicurus do sul, habitantes das pradarias e eminentemente caçadores, bem como os guaranis, agricultores e moradores das margens dos rios.

Os primeiros europeus que surgiram nesta região foram jesuítas espanhóis habitando a banda oriental do rio Uruguai. Os jesuítas foram os responsáveis pela introdução de uma nova megafauna, com espécies domésticas de bovinos e equinos. Este fato mudaria radicalmente a base alimentar, social e econômica indígena.

A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI NA “ERA DOS CONFLITOS”

A riqueza gerada pelos jesuítas no sul gerou a cobiça dos distantes colonizadores portugueses no planalto paulista, que empreenderam expedições para captura destas riquezas. Após a destruição das reduções jesuíticas pelos bandeirantes, parte do gado espalhou-se solto pelos campos e, sem predadores, teve sua população aumentada prodigiosamente (ALBORNOZ, 2000), o que gerou grandes alterações ambientais no Pampa. Do ponto de vista ambiental, o gado, uma nova megafauna herbívora, seria o principal regulador da expansão das florestas.

Com o passar do tempo este gado seria caçado ou capturado por portugueses, espanhóis e outros aventureiros indiferentes às leis e fronteiras, então mutáveis, e pelos indígenas remanescentes, que se tornaram exímios cavaleiros.

Albornoz (2000), explica que a Coroa Portuguesa chegou a criar, no século XVII, uma colônia (Sacramento) na margem do Rio da Prata, em frente à Buenos Aires, tanto com o intuito político de manter um ponto avançado do Império confrontando os espanhóis, como de manutenção de um porto para exportar couro, sebo e outros produtos provenientes da exploração do gado sem dono da Campanha. Como era uma região contestada pela Espanha, o comércio naturalmente adquiria um caráter de contrabando.

Por séculos o espaço uruguaio e suas riquezas seriam, então, disputados entre Portugal e Espanha, flutuando a fronteira conforme as forças expansionistas em choque, sendo uma área de povoamento e urbanização tardios, com habitantes (gaúchos) nômades, individualistas e independentes, relativamente indiferentes às questões políticas, sendo a cultura indígena a grande perdedora (ALBORNOZ, 2000).

Para, Stumpf *et al* (2009), nesta época, a continuidade da paisagem natural dos pampas, conforme a impressão transmitida pela Figura 1, gerou uma cultura e identidade comuns que forneceu a base para constituir um sentimento de pátria que ultrapassa limites políticos convencionais, ligando os povos que habitam esta paisagem do sul brasileiro aos *hermanos* pampeanos do Uruguai e Argentina.

Assim, conforme Mattos (2013) a ocupação da metade sul do RS, pela Coroa Portuguesa, se deu por interesse político-militar em meados do séc. XVIII, com a distribuição de grandes sesmarias, para militares, visando garantir o domínio espacial. Estes ocupantes representaram uma nova casta na região, organizando exércitos particulares e estabelecendo a pecuária extensiva como atividade rural a partir da captura do antigo rebanho jesuítico adaptado ao ambiente após a destruição das missões. Para Mattos (2013) a baixa demanda por mão de obra e a facilidade em incorporar novas terras favoreceu a criação de bovinos, equinos e ovinos, inibindo a agricultura.

Com a captura da Colonia de Sacramento pelos espanhóis, surgiram restrições

para a saída do gado pelo Rio da Prata, assim o Rio Grande do Sul passaria a abastecer a região mineradora central do Brasil por terra. A necessidade de gado e mulas proporcionou a organização de núcleos de “junção de animais” na metade sul do RS, onde se reunia o gado a ser negociado com comerciantes paulistas. Destes centros se originaram estâncias de criação de gado (MATTOS, 2013).

Assim, a introdução da pecuária mais intensiva na região gerou uma maior intervenção no bioma Pampa. O pisoteio e pastoreio proporcionado pelo contingente animal, além do fogo utilizado pelos estancieiros para controlar a sucessão vegetal, possibilitou um processo de adaptação da cobertura vegetal, com hemicriptófitas e geófitas com características mais resistentes às mudanças ambientais se ajustando ao ambiente alterado (CRUZ e GUADAGNIN, 2010).

Desta forma o processo socioeconômico teve um papel coadjuvante na mudança das estruturas ambientais. O sistema produtivo seguiu com a criação pecuária e no manejo do bioma, mantendo e modelando o formato das paisagens.

Com isto, o manejo pecuário deu condições para que o bioma Pampa mantivesse determinadas condições ambientais e parte da sua biodiversidade, além desta característica paisagística ter se tornado, de certo modo, base cultural do gaúcho. Por outro lado, pode-se afirmar que o modo como foi organizada a ocupação destas terras proporcionou alta concentração fundiária, vazios demográficos e desigualdade social.

Em 1810, após a invasão napoleônica à Espanha e Portugal, argentinos do interior, portenhos e uruguaios buscaram a independência, mas geraram instabilidade política, pois Buenos Aires queria manter privilégios de porto principal, em detrimento a Montevideú, instigando a revolta entre os uruguaios e motivando a vinda de tropas portuguesas para a região, com a finalidade de resguardar a antiga fronteira luso-espanhola. Os oficiais e soldados que guarneciam as fronteiras levantaram moradias, galpões e capelas, constituindo núcleos fixos de colonização. Um cordão de cidades foi criado (D. Pedrito, Bagé, Alegrete, Livramento, Quaraí, Uruguiana).

Durante o século XIX, o Uruguai foi sacudido por revoltas, guerras e revoluções, assim como o Rio Grande do Sul. Durante este período, ocorreram a independência de Uruguai e Brasil, a Guerra Cisplatina, a Revolução Farroupilha e a guerra contra Rosas, que pretendia anexar o Uruguai à Argentina, além da Revolução Federalista. Santana do Livramento foi elevada à categoria de vila por lei provincial em 1857, sendo desmembrada de Alegrete. Em 1876 foi elevada à cidade. A cidade de Rivera foi criada apenas em 1862, como uma tentativa de conter o expansionismo brasileiro, até então sutil, feito às custas da ampliação das estâncias de brasileiros sobre o país vizinho. Porém, em 1865,

uma intervenção brasileira mais pesada no Uruguai foi o estopim da Guerra do Paraguai (ALBORNOZ, 2000).

Porém, alheios às disputas e premissas governamentais flutuantes dos distantes centros decisórios, os moradores das duas cidades buscaram a continuidade e a união dos sítios urbanos por complementaridade, interesses pessoais, ideológicos ou familiares. A fronteira sem rios ou montanhas, a pradaria aberta dos dois lados, a exploração comum da terra em latifúndios com pecuária extensiva facilitou o intercâmbio. A língua se mesclou em um “portunhol”, gerando uma mentalidade de interações binacionais.

A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI NA “ERA DA INDUSTRIALIZAÇÃO”

Em contraste com a paisagem suave e monótona das coxilhas do Pampa, a porção urbana de Santana do Livramento-Rivera apresenta, na sua paisagem natural, uma série de “cerros”, morros testemunhos de arenito com topos achatados e vertentes íngremes.

Em parte pela necessidade de estabelecer marcos definidos e limites fonteiriços na paisagem, as duas cidades se instalaram exatamente em meio a esta região. Assim os cerros acabaram se tornando os elementos mais característicos das duas cidades.

Esta característica é mais marcante ainda em Rivera, pois conflita com o contexto de paisagens urbanas uruguaias. Os modelos de urbanização da colonização espanhola ignoraram as características topográficas peculiares desta cidade. Como resultado, muitos conflitos funcionais ocorreram, como problemas de manutenção de ruas, dificuldades de acesso às instalações, chegando a inúmeros casos de impossibilidade de abertura de ruas e tubulações (DEL CAMPO *et al*, 1998).

A análise dos traços da rede viária e loteamentos mostra que, em Rivera, não se desenvolveu uma cultura de construção e urbanização destes cerros íngremes como, de certa forma ocorreu no lado brasileiro, como seria lógico e natural. Certamente as práticas padronizadas de velhos modelos projetados para uma ocupação de planícies (como era a forma de grade estendida na América durante a colonização espanhola), forçou uma adaptação de construções para tamanhos de parcela e formas inadequadas. Na verdade, construções em declives fortes, soluções de escoamento superficial mal realizadas, muros de contenção mal feitos, ou a falta de recuos frontais para resolver adequadamente o acesso à habitação, com declives acentuados para a calçada, são alguns dos absurdos identificados em ambas as cidades, mas mais gritantes no lado espanhol (DEL CAMPO *et al*, 1998).

Estas situações complicaram-se no final do século XIX quando as duas cidades

começaram a colar uma na outra, vivendo quase como uma só, igualmente distantes de suas capitais, igualmente esquecidas dos centros de decisão.

Este isolamento mútuo foi bruscamente interrompido em 1892, com a chegada do trem à Rivera, momento em que Livramento passaria novamente à área de influência de Montevideu e Buenos Aires, que então adquiriam ares de metrópoles cosmopolitas pelo intenso fluxo migratório europeu, que iria se refletir na fronteira com o Brasil. A população de Rivera, naquele momento superou a de Livramento (ALBORNOZ, 2000).

Com isto Livramento manteve sua vocação de comércio (ou contrabando), com produtos do Rio Grande indo para o porto de Montevideu, de onde vinham produtos importados, inclusive armas durante os períodos belicosos, quando o restante do Brasil estava fechado ao comércio com o sul. De qualquer modo tratava-se de uma via de mão dupla, pois também ia apoio a revoltosos uruguaios nos momentos de crise neste país.

A partir desta época a economia encontrou na indústria de salgamento, as charqueadas, um melhor aproveitamento da carne, que deu nova dinâmica à atividade pecuária da região, pois os rebanhos, até então, só eram comercializados para consumo de carne fresca, retirada do couro ou transporte de cargas. As primeiras indústrias de produção do charque foram, sintomaticamente, criadas por uruguaios em Livramento, pois não havia mentalidade industrial na região e, ao mesmo tempo, os investidores podiam contar com isenções de impostos, relações comerciais e trabalhistas menos formais e facilidades para absorver o grande rebanho existente na fronteira sul do Brasil. A nova demanda estimulou a ampliação dos rebanhos e a cidade chegou a possuir o segundo maior centro de abate do Estado (ALBORNOZ, 2000). No campo, no entanto, prevalecia a pobreza rural e ampliava-se o impacto ambiental sobre as pastagens.

O trem só chegaria a Livramento em 1912, quando a cidade passou a abrigar a primeira estação ferroviária do Brasil com tráfego internacional, fazendo com que os trens pudessem ligar Rio de Janeiro e São Paulo a Montevideu e Buenos Aires. Nesta época, pela demanda gerada pela 1ª Guerra Mundial, os dois municípios “passaram a fornecer carne para o mundo” (ALBORNOZ, 2000), com a instalação de grandes frigoríficos e lanifícios, com capital uruaio, inglês ou norte americano, além de despontarem organizações sociais e clubes de futebol. No período dos frigoríficos as duas cidades se urbanizaram e modernizaram, criando uma elite e uma classe média ligada a estes empreendimentos. Os frigoríficos absorveram os rebanhos de gado de vários municípios brasileiros e uruguaios, além de mudarem, em definitivo, o desenho urbano das duas cidades e gerarem um impacto ambiental amplo e duradouro nos rios da região.

Em 1937 o capital estrangeiro fez com que Livramento abrigasse 50 indústrias, com

tres mil operários no setor secundário, aparecendo em terceiro lugar como parque de produção industrial no estado (ALBORNOZ, 2000). Com isto, Livramento esteve entre os dez municípios de maior arrecadação no Rio Grande do Sul em 1939, sendo a quinta em população e, considerando-se a conubação com Rivera, um dos maiores aglomerados urbanos da época. O município chegou a processar sua lã em um lanifício de grande porte. Novos bairros urbanos foram criados e a dependência da cidade do capital estrangeiro chegou ao ponto da prefeitura emprestar 160 mil dólares de um dos frigoríficos para despesas com calçamento asfáltico, gerando uma perda moral do poder local frente à empresa multinacional (ALBORNOZ, 2000).

Nesta época, a implantação do Parque Internacional (na verdade uma praça urbana em comum entre as duas cidades) em 1943, definiu e promoveu a relação formal urbana dessa fronteira, ao eliminar o espaço vazio (arenal) que diferenciava fisicamente os dois núcleos e ao configurar o espaço atual. Era o momento em que o mercado da carne enlatada havia chegado ao auge.

Após o fim da 2ª Guerra Mundial este mercado bruscamente cessou. A economia foi fenecendo, por razões como o isolamento (distância de outros centros econômicos expressivos), a visão centralista (na política, na indústria, no comércio, na organização territorial) e a opção econômica voltada para a agropecuária e o comércio, sem ênfase no desenvolvimento de novas indústrias ou tecnologias, que realizam o papel de "ponte" entre atividades. Livramento chegou a possuir duas plantas frigoríficas com capital estrangeiro que foram dizimadas pela obsolescência tecnológica e pela retração do mercado. O trem Internacional acabou sendo desativado. Surgiram bairros "fantasmas" e vazios urbanos no município de Livramento.

Por outro lado, no Uruguai, uma democracia estável, um sistema social complexo e os novos investimentos, haviam propiciado maior qualidade de vida à população, incluindo um proveitoso debate intelectual. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, começaram a ser sentidos de forma mais sensível no Uruguai tanto os ventos favoráveis em relação à defesa dos ideais democráticos quanto à excepcional conjuntura do país, que entrava em um período de abundância de recursos econômicos, conhecido posteriormente como "decênio glorioso" (1945-1955). Nesse período, o país ficou conhecido como a "Suíça Americana". Entre 1942 e 1973, o Uruguai exercitou um importante período democrático, ao retomar os principais elementos do debate político edificado ao longo das três primeiras décadas do século XX, que havia sofrido interrupção durante governos ditatoriais que ocorreram entre 1933 e 1942 neste país. Em convergência à ascensão dos movimentos em prol da democracia, ocorreu uma

significativa diversificação dos espaços culturais e intelectuais, devido aos investimentos realizados pelo Executivo (REIS, 2008).

A FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI NA “ERA DA GLOBALIZAÇÃO”

Do lado da fronteira brasileira, entre o final da 2^a Guerra Mundial e a segunda metade dos anos 1970, políticas de crédito farto e barato à agropecuária sustentaram a região. Porém, as dificuldades econômicas desta mesorregião explicitaram-se a partir do esgotamento destas políticas, combinadas com dificuldades em atualização tecnológica. Na verdade, conforme dados do IPEA *et al* (2000), a participação da mesorregião no Rio Grande do Sul vem caindo há seis décadas. Conforme esta fonte, o gênero dominante no cenário da indústria regional segue sendo o de produtos alimentares. A região só não está em situação mais decadente em razão do bom desempenho da lavoura orizícola, que conseguiu modernizar-se e obter linhas de financiamento, embora seja também um setor dependente das flutuações internacionais.

Um zoneamento agrícola do Rio Grande do Sul (INCRA/MDA, 2006), chegou a apontar a possibilidade de ampliar a diversidade de culturas em Santana do Livramento, tais como: arroz irrigado, trigo, sorgo, forrageiras de clima temperado (aveia, azevém, centeio, etc), videira americana, citros (limões e bergamota) e pessegueiro. Para o cultivo da soja a área foi classificada como tolerável. Entretanto, o déficit hídrico tem se mostrado um empecilho para culturas de verão que necessitem quantidades razoáveis de água entre os meses de novembro e janeiro.

Mesmo assim, segundo Boldrini (1997), a criação extensiva de ovinos e bovinos segue sendo a atividade ainda predominante na região no lado brasileiro. Do ponto de vista ambiental, o excesso de pastejo utilizado em muitas propriedades é o maior problema provocado por esta atividade. A alta pressão de pastejo vem provocando uma redução gradativa da cobertura vegetal até seu desaparecimento, reduzindo igualmente a diversidade da vegetação. Devido à redução ou eliminação de espécies de bom valor nutritivo, estas são substituídas por outras de menor valor ou invasoras. Com a destruição da comunidade vegetal, ocorre a degradação do solo, através de sua compactação, redução da capacidade de infiltração da água e aumento do escoamento superficial, provocando a erosão e tornando inviável a utilização destas áreas para pastagens.

Com isto, os cultivos de arroz e soja vem ganhando espaço e representam a mais recente fonte de alterações sobre a vegetação nativa. O arroz, por ocupar as áreas de várzea, é uma importante causa de diminuição dos campos úmidos e poluição de corpos

d'água. A soja, cuja introdução na região é mais recente, vem alterando a paisagem de modo significativo, especialmente na supressão dos campos secos.

Recentemente, alguns projetos vem se estabelecendo na região para a introdução da cadeia completa da indústria vinífera, pois as condições ambientais para esta atividade são superiores às encontradas na região mais tradicional da Serra Gaúcha. É uma atividade em consolidação e expansão e menos impactante.

Outra atividade, relativamente pouco impactante, é a implantação de um grande parque para aproveitamento da energia eólica na zona rural de Livramento, o primeiro do país, que ocupa uma área de 8.000 ha e vem exigindo a construção de algumas dezenas de quilômetros de estradas novas e instalação de algumas dezenas de equipamentos. Este parque eólico, conforme Baltz (2012) tem potencial para abastecer de 500 mil a 3,2 milhões de pessoas (a população uruguaia), sendo assim uma energia que será, naturalmente, exportada para fora da sua região de produção.

Já a construção do espaço urbano de Santana do Livramento vem se dando sob duas formas a partir de 1970: expansão por loteamentos entremeados de vazios e alguma renovação urbana na área central com a construção de edifícios residenciais.

Como a cidade não cresceu orientada por um processo de planejamento, o primeiro plano diretor data de 1991, a estrutura urbana atual resulta fragmentada. Faltam também ligações adequadas entre os bairros periféricos, além dos morros e das várzeas de rios impedirem a urbanização contínua.

Por sua vez os departamentos de Rivera e Tacuarembó, no norte uruguaio, também foram afetados pela recessão após os anos 1970. No meio rural este processo acabou por tornar as terras baratas para novos investimentos estrangeiros. O plantio com espécies florestais comerciais começou a surgir como alternativa para a fuga da estagnação, expandindo-se nos últimos 20 anos, a partir da criação, em 1987, de um marco legal e subsídios governamentais. O primeiro resultado do marco legal florestal uruguaio foi um incremento na superfície dedicada à implantação de plantios sob regime subsidiado. Antes desta lei, a superfície das plantações florestais era de 46 mil hectares, alcançando em 2010, 885 mil hectares. Atualmente 31 % dos plantios de Pinus e Eucalipto deste país estão na fronteira com o Brasil, ocupando 228 mil hectares ao longo das Rutas 5 e 27 que ligam Rivera a Montevideu (SPF, 2013). Esta expansão explica-se também pelo setor florestal ser financeiramente mais estável e usar procedimentos relativamente mais modernos do ponto de vista ambiental e das relações de trabalho, do que o agropecuário.

Por outro lado, a concentração florestal ao longo desta estrada gera uma notável

alteração ecossistêmica, além da interrupção potencial dos fluxos naturais no Bioma Pampa na região, conforme pode ser observado nas imagens orbitais (figura 1) e em estudos de pesquisadores, como é o caso da associação destes plantios à produção industrial de celulose para exportação, quando o impacto ambiental amplia-se consideravelmente. No Uruguai chegou a gerar um rumoroso problema internacional, na região fronteira com a Argentina, envolvendo empresas da Espanha e Finlândia (Giarraca e Petz, 2007).

No caso de Santana do Livramento, os fracos desempenhos da agropecuária (16,79% do PIB) e da indústria (8,23% do PIB), levaram ao êxodo municipal. A cidade apresenta hoje estruturas industriais obsoletas junto a bairros inacabados. A cidade também ampliou a dependência em relação ao setor terciário (64,24%). Em 1990 a participação no PIB total do estado já havia caído para 0,66%, sendo que em 1939, a participação municipal representava 2,13%.

O crescimento do setor terciário, com comércios, escolas, universidades, hospitais, etc, tanto de Livramento como de Rivera, acaba atendendo a demanda de núcleos urbanos menores, inclusive do Uruguai, pois existe uma conexão entre duas importantes rotas de transporte do Mercosul, que são a BR 158 e a Ruta 5 no Uruguai. Por outro lado estas cidades sofrem o impacto do duplo processo de urbanização-integração.

É o caso da legislação uruguaia dos *free shops*. A cidade de Rivera é acessada por divisa seca (ruas urbanas) e oferece aos turistas uma versão moderna do tradicional comércio binacional de contrabando, na forma de fervilhantes cassinos e *free shops*, onde são oferecidos produtos de boa qualidade por preços menores do que no Brasil, mas que variam conforme as flutuações do dólar estadunidense. Por outro lado, com isto, a cidade passou à área de influência de Porto Alegre e das cidades do interior gaúcho.

Enquanto a cidade de Rivera se tornou dependente dos turistas brasileiros, o comércio de Livramento sofreu com a concorrência. Nesta situação, segundo IPEA *et al* (2000), somente alguns segmentos da economia em Livramento tem se beneficiado, como a hotelaria ou a gastronomia, por exemplo. Do mesmo modo a população menos preparada ou o comércio tradicional de Rivera pouco se beneficia. Com isto, parte da população das duas cidades está desempregada, gerando comércio informal nas ruas. Assim, são menos fortes os sinais formais, aduaneiros, policiais e fiscais, que marcam as soberanias nacionais, contribuindo para uma convivência com menores conflitos.

É possível iniciar sínteses sobre esta região binacional a partir das análises estatísticas compiladas dos dois lados da fronteira. Consultando-se dados do INE (2012), percebe-se que o lado uruguaio vem apresentando decréscimo populacional gradativo,

mas, ao mesmo tempo, concentração urbana. Segundo Mazzei e Souza (2013), os IDHs dos departamentos de fronteira estão entre os menores dos departamentos uruguaios. O caso de Rivera é exemplar, pois é o departamento que apresenta o segundo menor IDH do Uruguai (0,71), sendo a média nacional de 0,765.

Já consultando-se o IPEA *et al* (2000) constata-se que o êxodo urbano no lado brasileiro ocorre de forma mais significativa. Para esta referência, esta é uma das mais estagnadas regiões do Rio Grande do Sul e onde os índices de incidência de pobreza são maiores, assim como os IDHs dos municípios gaúchos fronteiriços situam-se entre os menores do Estado. Livramento apresenta o IDH de 0,803, sendo a média estadual de 0,823.

A região sofre uma crise estrutural semi-secular, pela pouca capacidade de se inserir nos ciclos expansivos das respectivas economias nacionais, pela pouca capacidade de diversificar a base produtiva, geralmente voltada para o exterior (gado, arroz, reflorestamentos ou mesmo energia), pela restrita capacidade de integração binacional e pelos efeitos de crises mundiais, sendo esta região um produto histórico da sociedade pastoril que a construiu, a partir da estrutura agrária de grandes latifúndios. A organização territorial segue caracterizada por cidades médias distanciadas, que não chegam a conformar uma verdadeira rede regional.

A crise é mais visível do lado brasileiro, mas, de modo geral, a região fronteiriça pode ser caracterizada por possuir uma generalizada depressão de suas capacidades de desenvolvimento, gerando abandono e degradação em parte dos seus centros urbanos, em geral com estruturas obsoletas.

A INSERÇÃO DA FRONTEIRA BRASIL-URUGUAI NA “ERA DO PLANEJAMENTO”

OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

A depressão econômica da região, com suas raízes na história, representa um dos principais desafios para o planejamento territorial, em particular porque, como é possível deduzir a partir da avaliação do ambiente natural contínuo na região, da história comum e da reação frente aos processos globais da economia, a região entre Brasil e Uruguai é muito mais uma fronteira do que um limite entre dois países, induzindo processos informais de integração e a dependência entre as duas cidades dos dois países.

No entanto, no que depende dos documentos de planejamento urbano ou territorial de Rivera e Santana do Livramento, esta integração binacional pode apresentar

dificuldades adicionais, pois ainda existe uma tentativa de delimitar claramente territórios, ainda que os esforços em comum, tanto da população, quanto dos próprios administradores, seja por ultrapassar estes limites.

É necessário reconhecer, inicialmente, que do ponto de vista administrativo, existem, de fato, diferenças consideráveis entre estas duas cidades “*hermanas*”. A primeira e mais marcante é que há uma diferença de hierarquia entre elas, o que significa desigualdades nos seus planejamentos. Ao passo que Livramento é uma entre as quase quinhentas cidades do interior do Rio Grande do Sul, Rivera é capital departamental, equivalente, em certa medida, a uma capital de estado brasileiro. Com isto, a cidade uruguaia, mesmo com menor população, tem condições de planejar e executar estudos e projetos com mais facilidade do que sua vizinha brasileira, fato que se reflete em condições urbanas mais atrativas do lado uruguaio.

Por outro lado, Livramento recebe influências de uma legislação social, urbana e ambiental mais ampla e bem elaborada e com iniciativas mais diversificadas produzidas em várias instâncias brasileiras, bem como da estrutura administrativa brasileira, um estado federativo e relativamente menos centralizador que o Uruguai, que possui uma cultura de planejamento, segundo Mazzei e Souza (2013), mais centralizadora e mais dependente da capital nacional.

Uma análise dos documentos de planejamento das duas cidades é parte importante para revelar estas diferenças. Para tanto será feita uma avaliação de dois documentos de planejamento recentes produzidos para Santana do Livramento e para Rivera e um documento em comum entre as duas cidades.

Os temas a serem explorados serão: a leitura destes planos a respeito dos ambientes naturais (em comum) em que estas cidades estão inseridas; a visão deles sobre a integração binacional, visão frente aos processos globais da economia; e concluindo, os valores fundamentais apresentados no discurso de cada plano.

Assim, uma primeira avaliação a ser feita no presente trabalho é a do Plano Diretor conjunto elaborado entre Santana do Livramento e Rivera, sendo depois feita uma avaliação dos planos individuais de cada cidade.

UM PLANO DIRETOR CONJUNTO ENTRE AS CIDADES DE LIVRAMENTO E RIVERA

Em 1994, alguns anos após a elaboração, em 1991, do primeiro Plano Diretor de Santana do Livramento, um Comitê de Fronteira Livramento-Rivera foi criado visando o desenvolvimento integrado de ambas as cidades nas suas discussões.

Um comunicado de imprensa conjunto expressou a necessidade de se elaborar um Plano Diretor Urbano Conjunto das duas cidades, contemplando o planejamento territorial, problemas do meio ambiente e demais elementos que permitissem a criação de melhores condições de vida para as populações de ambas as cidades.

A justificativa era a mais orgânica possível, a de que existiam usos e costumes nas duas cidades que se entrelaçavam por vínculos sociais e familiares para formar uma entidade cultural comum e particular da fronteira e que esta cultura se reconhecia em fatos e personagens históricos que se integravam com um conjunto de edifícios e estruturas urbanas, além de áreas rurais.

O plano (DEL CAMPO *et al*, 1998), tentaria definir competências municipais necessárias para uma adequada gestão territorial e ambiental integrada, com a definição de organismos gestores, funções e competências. Também determinaria um marco institucional adequado para a gestão do território conjunto, incluindo representantes dos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e representantes da Intendência Municipal de Rivera, da autoridade estadual brasileira correspondente (do Estado do Rio Grande do Sul) e da Prefeitura de Santana do Livramento.

No segundo semestre de 1997 um Grupo de Trabalho concluiu um primeiro Diagnóstico Territorial Integrado elaborado sobre estudos da aglomeração urbana binacional.

O grupo realizou um estudo inicialmente sobre quatro tópicos: ordenamento territorial, infra estrutura física (transportes), meio ambiente e aspectos sociais e culturais.

O diagnóstico dos ambientes naturais do plano mostrou que das faixas marginais dos cursos d'água pouco restava das condições originais, recebendo lixo e esgotos dos assentamentos das imediações. Somente a vegetação dos morros estaria em melhores condições, apresentando-se densa, sem maiores indícios de degradação que sinais de antropização nas faldas.

Mesmo assim, a gestão ambiental que o plano se propunha a fazer não acrescentou maiores novidades às estas questões, pois estava condicionada ao discurso ainda vigente na época, que era o do “desenvolvimento” e aos seus aspectos estritamente urbanos. Assim, a topografia foi caracterizada como “condicionante” ao desenvolvimento destas cidades. No entanto, enquanto o plano anotava como situações deficitárias no aglomerado as áreas verdes, praças e parques bem equipados, considerava que os cursos de água limitavam o crescimento urbano, (pois eram vistos como não edificáveis) e deveriam ser considerados com usos potenciais como espaços de recreação complementares à infra estrutura desportiva das duas cidades, ou como espaços de uma

política de desenvolvimento turístico conjunta ou quando muito como fontes de recursos para a agricultura. Isto, apesar da reconhecida condição sanitária precária dos rios.

Com isto, o lago Batuva em Santana do Livramento, bem como o Parque Municipal do lago Gran Bretaña, seu equivalente em Rivera, eram considerados reserva natural de espécies arbóreas e de aquíferos no subsolo, áreas com incidência favorável no microclima, mas principalmente “*entre los espacios y equipamientos de uso común para la comunidad del aglomerado, que deberán considerarse para su desarrollo, conservación y preservación*” (DEL CAMPO *et al*, 1998), os quais deveriam ser remodelados para lazer público, requalificando seus equipamentos urbanos ou criando novos atrativos.

O plano constatava que alguns assentamentos industriais provocavam problemas de contaminação acústica e aérea (caso da extração de rochas) e potencial poluição por efluentes não tratados convenientemente (caso dos matadouros, curtumes, leiterias, etc.), inclusive em zonas urbanizadas, mas o próprio plano considerava estas atividades de limitada relevância para o desenvolvimento da região. Com isto cogitava-se da formação de uma normativa dos governos locais para o estudo e controle das atividades contaminantes que aconteciam nos processos industriais em ambas as cidades.

Por outro lado, este plano identificou diversos espaços territoriais comuns, passíveis de integração, como o Parque Internacional, então uma praça urbana situada exatamente sobre a linha divisória. Outro espaço era a própria linha divisória, cujo destino seria a construção de vias de trânsito veicular em toda sua extensão e com possibilidades de instalar equipamentos comunitários.

Também identificou monumentos, marcos limítrofes e patrimônios culturais que além de seus significados relevantes para a memória das coletividades do Uruguai e do Brasil, definiam a estrutura dos espaços urbanos de uso comum e que seriam merecedores de ações para revalorizar suas espacialidades e um uso mais intensivo pelas coletividades e pelos visitantes. Incluíram-se neste caso alguns marcos naturais, como os cerros (morros, que fazem divisa entre os países) e que deveriam ser considerados paisagens protegidas.

Enquanto o plano acenava com a valorização do conceito de fronteira, constatava que o mundo real esbarrava nos formalismos das divisas internacionais. Com isto, o plano observou que os processos globais da economia aparentemente traziam mais percalços do que benefícios para as cidades. O trânsito de veículos de carga internacional, por exemplo, era considerado problemático para as cidades. Existiam dificuldades mesmo para implantar uma simples linha de transporte coletivo de passageiros entre as duas cidades, reconhecida como necessária para o desenvolvimento social comum e que já estaria acordada entre os organismos nacionais competentes para aplicar um acordo

sobre transporte internacional terrestre. Na prática, constatou-se que mesmo a circulação de trens não existia entre os dois países, existindo a necessidade de se fazer transbordo de cargas de trens brasileiros para os uruguaios e vice-versa por diferença de bitolas. Frente a isto, o plano se propunha a analisar tendências de interconexão das vias de trânsito de cada cidade para melhorar os trajetos locais e regionais, na época com estrangulamentos funcionais.

O plano constatou que a atividade comercial e empresarial perdurava através de crescimento e recessão em um processo de conjunturas econômicas históricas entre ambos os países, que faziam pendular as situações favoráveis a um ou outro lado da fronteira. O sistema de comércio *Free Shop* estabelecido em 1986, em Rivera, acentuou ainda mais este setor, pela presença de consumidores de outras regiões, o que desenvolveu um crescimento importante nas atividades de turismo, especialmente em hotelaria e gastronomia no aglomerado urbano, mas deixou as duas cidades dependentes da flutuação cambial. Ao mesmo tempo surgiu uma variada gama de informalidades e subocupações nas duas cidades vinculadas às flutuações do turismo (ex: cambistas).

Assim como em outros temas, havia uma proposta para que estas atividades pudessem ser reguladas de forma comum entre as duas cidades. Assim, apesar das diferentes normas jurídicas existentes em ambas, uma cultura comum fazia com que este plano apresentasse a integração como um valor fundamental do seu discurso.

O PLANO DIRETOR DA CIDADE BRASILEIRA DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Após a elaboração, em 1991, de um primeiro Plano Diretor de Santana do Livramento e, em 1998, do Plano Diretor Urbano Conjunto entre esta cidade e a vizinha Rivera, um segundo Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento foi elaborado em 2006, já com influência de legislações brasileiras recentes, notadamente o Estatuto das Cidades, uma Lei de 2001 (Lei Federal nº 10.257) que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, com requisitos como a participação popular e a abrangência do território, que inclui a zona urbana e a rural (esta última considerada com razoável detalhamento neste plano).

Pela presença no seu território de uma das poucas unidades de conservação existentes no bioma Pampa, a APA federal do Ibirapuitã, o plano de Livramento incorporou também a legislação ambiental, em especial a Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Lei Federal nº 9605/98 (Lei de Crimes Ambientais) no que diz respeito a impactos ambientais no meio

urbano (Impacto de Vizinhança). Com isto pode-se dizer que possui uma concepção moderna no que diz respeito aos avanços legais mais recentes.

Desta forma, este plano incorpora de forma inovadora, em relação ao anterior plano realizado para a cidade (1991), ambientes naturais e culturais como elementos estruturais da integração regional, sendo eles o bioma Pampa, com suas características diferenciadas, as bacias hidrográficas comuns, as unidades de conservação, a estrutura de ocupação fundiária e o modo de produção, bem como as povoações e a cultura local, além da extensa linha de fronteira binacional que cruza o município. Para este plano, a implantação de projetos, públicos ou privados deverá considerar a existência destes elementos estruturais e integradores para não descaracterizá-los.

Na verdade o plano enxerga a necessidade premente de um Zoneamento Ecológico Econômico do bioma Pampa, que possa orientar quanto a restrições e potencialidades para o uso dos seus recursos naturais. Destaque-se que apenas dois anos antes da elaboração deste plano (2004) o Pampa havia sido reconhecido como um bioma particular (IBGE, 2004).

Com isto, este plano considera a Área Rural como a parcela do território destinada às atividades com predominância à proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e, principalmente, toda a gama de atividades compatíveis com o desenvolvimento da produção primária bem como a localização de pequenas indústrias vinculadas à produção por propriedade rural. Ele considera as relações de complementaridade entre a Área Urbana e a Área rural através de um Zoneamento Ambiental e de Usos proposto para todo o território do município.

Ao mesmo tempo, uma das diretrizes gerais deste plano é a cooperação. Ele mostra a intenção de assegurar a integração regional entre os municípios do Pampa Gaúcho, em particular da chamada Fronteira Oeste e da região da Campanha, bem como com o Departamento de Rivera no Uruguai.

O plano reconhece que o atrativo máximo da região Rivera-Livramento reside no pólo turístico da fronteira seca, mas entende que existe uma extensa linha de fronteira binacional que exige tratamento diferenciado e uma visão integradora nas futuras intervenções, levando em conta as similaridades e o estreitamento de relações entre as nações. Assim, a integração deverá abranger os mais vastos temas: saúde, habitação, turismo, meio ambiente, etc. Esta integração deverá ocorrer para algumas funções públicas, que são objeto de gestão comum e deverá ficar evidenciada em acordos de cooperação a serem estabelecidos pela Prefeitura de Livramento, com os governos

envolvidos, seja dos municípios vizinhos, seja de Rivera.

Caso típico é o do Aquífero Guarani. Por representar um recurso natural que ultrapassa fronteiras nacionais, abrangendo pelo menos três países, uma Comissão Binacional do Aquífero Guarani está prevista para integrar o Conselho de Planejamento da Cidade, porém o conselho ainda não foi ativado. Por outro lado, a unidade de conservação federal existente no município, a APA de Ibirapuitã já completou 18 anos de existência. Entretanto, como tantas UCs brasileiras, esta APA não possui Plano de Manejo e, tampouco, Zoneamento Ecológico-Econômico. Possivelmente boa parte da população dos municípios onde se situa esta APA desconhece sua existência.

Prevendo uma gestão consorciada com Rivera, Livramento criou uma Zona Especial de Faixa de Fronteira constituída pelas áreas localizadas ao longo da Linha de Divisa, na área urbana, que demandam tratamento urbanístico e paisagístico diferenciado, com projetos especiais aprovados pelo Conselho de Planejamento da Cidade e em parceria com a Intendência de Rivera. Para revitalizar esta Linha de Fronteira, o plano sugere criar um Plano de Gestão conjunta, mediante Operações Urbanas Consorciadas, que incluiriam ações de urbanização e regularização na faixa de domínio.

Assim, percebe-se que a leitura deste Plano Diretor das questões internacionais está pouco relacionada com a globalização e sim com as relações de interdependência entre as duas cidades vizinhas, assim os programas e projetos deveriam ser coordenados binacionalmente, como questões urbanísticas, ainda que respeitando-se as peculiaridades de cada cidade.

De qualquer modo, percebe-se que a democracia representa o valor fundamental do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, incorporando a diversidade cultural, social e natural, além da própria fronteira binacional que existe no município.

O PLANO DIRETOR DA CIDADE URUGUAIA DE RIVERA

Passados alguns anos após a elaboração dos estudos anteriores, o *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera* (IDR, 2010) é um plano com caráter mais técnico e formal, que foca no traçado de um perímetro para ordenamento, faz uma categorização de usos do solo e uma zonificação, definindo os atributos urbanísticos e o sistema de redes de infra estrutura desta cidade.

Este plano pretende ser uma bandeira para liderar e aglutinar a cidadania em torno da ideia de construção de uma qualidade de vida crescente, apresentando objetivos bastante amplos, tais como:

- a) Orientar o desenvolvimento das atividades humanas.
- b) Proteger o meio ambiente valorizando o patrimônio natural e cultural.
- d) Qualificar a paisagem urbana e rural.
- f) Compatibilizar usos de solo e atividades.
- g) Promover o consumo sustentável dos recursos.
- h) Afirmar os potenciais de desenvolvimento local.
- i) Fortalecer as redes de competitividade local.
- j) Valorizar as identidades sociais, culturais e produtivas locais.
- k) Garantir a biodiversidade e a diversidade cultural.

O discurso ambiental está presente, com o desenho de um sistema de parques com arborização e áreas verdes, do saneamento básico ou de projetos como o do Aquífero Guarani. O próprio plano reconhece uma mazela urbana típica que é o fato de que a fronteira Rivera - Livramento tem uma rede limitada de saneamento, sendo uma das poucas zonas povoadas assentadas na recarga do Aquífero Guarani.

Outra limitante marcante de Rivera, já comentada, é o conflito entre o modelo urbano colonial espanhol e as características topográficas locais. Os modelos de urbanização desde a colonização ignoraram as peculiares desta cidade e os planejadores atuais pretendem resolver estes problemas mediante intervenções urbanísticas.

Em relação ao Plano Diretor de Livramento, o plano de Rivera considera como de gestão estratégico o Programa Ambiental do Aquífero Guarani. Considerado como um recurso natural regional, o plano busca consolidar uma unidade de gestão ambiental, ainda indefinida, eventualmente similar às APAs brasileiras, no município de Rivera, capaz de projetar, implementar e monitorar ações de proteção do aquífero e seu uso sustentável. Esta unidade seria um componente substantivo para promover Rivera como "laboratório de gestão ambiental urbana." Isto deverá ocorrer pela designação do território de Rivera como área piloto de planejamento e gestão ambiental e, portanto, protagonista em programas nacionais e internacionais relacionados ao aquífero.

Porém, enquanto o plano sugere que a *Intendencia* deva procurar obter recursos técnicos, científicos e financeiros para a instalação do programa e para a implantação da infra-estrutura necessária para manter a qualidade e abastecimento de água na região, de outro lado afirma que tentar proteger toda a área vulnerável faria necessário um volume de recursos muito significativo, claramente fora da escala municipal e fora de justificativa técnica, pois exigiria recursos que poderiam ser aplicados em outros aspectos de maior impacto (ex.: extensão do saneamento).

Para este plano, proteger áreas e setores que possivelmente no futuro não sustentem usos de relevância (urbanos) não é entendido como uma solução efetiva. Por isto o plano considera usual a definição de áreas de maior prioridade, onde focar os recursos. Na prática isto poderá representar transferir a determinação dos índices de vulnerabilidade do aquífero da gestão do território para projetos isolados (por ex. construção de poços).

Considerando que este aquífero abrange uma região ampla e pelo menos tres países, o programa apresenta-se insatisfatório, pela sua ênfase urbanística ou no turismo e por não satisfazer as questões de integração com Livramento. Mesmo assim, Rivera pretende promover este programa frente às autoridades do MERCOSUL, na rede de Mercocidades e frente aos organismos internacionais responsáveis do Projeto Aquífero Guarani.

Por outro lado, este plano procura posicionar Rivera em uma estratégia regional e internacional ampla, buscando ganhos em atratividade e ajudando-a a encontrar sua identidade na região, porém através de um viés urbanístico, através de seus perfis potenciais: cidade de comercio, de cultura, de gastronomia, de logística, capital de uma região florestal, de qualidade ambiental e de prestígio paisagístico, estimulando o uso de uma arquitetura moderna a partir de componentes tradicionais (*madera, piedra, ladrillo*).

Mas não chega a ser uma diretriz ou mesmo um objetivo claramente definido deste plano, promover a integração com a comunidade vizinha da cidade de Livramento. Esta integração, ou o discurso “*Rivera sin fronteras*”, viria a ocorrer supondo uma dupla dimensão estratégica. Por uma parte, incrementa a ênfase na continuidade das principais redes de comunicação. Por outro lado, porém, a intenção dos planejadores uruguaios é coordenar os sistemas funcionais e elementos simbólicos entre Rivera e Santana do Livramento, ou liderar projetos fronteiriços de desenvolvimento urbano, em especial o denominado projeto paisagístico e habitacional “*La Línea*” entre o Cerro Caqueiro e o Cerro do Norte, morros em áreas urbanas de Rivera que fazem divisa e onde há contato direto com porções urbanas de Livramento, na Zona Especial de Faixa de Fronteira.

Com isto, a intenção é que a *Intendencia* (prefeitura) desta cidade promova ante as autoridades brasileiras competentes e através de procedimentos diplomáticos, acordos necessários para que a concepção e instrumentação dos programas e projetos do “*La línea*” sejam coordenadas de maneira binacional. Porém, o plano deixa claro que enquanto isto não ocorrer, a *Intendencia* desenvolverá ações tendentes a solucionar os problemas mais urgentes sozinha e a formular propostas que alimentem a posterior reflexão estratégica conjunta.

Além da internacionalização da cidade, a visão técnica e tecnocrática representa o valor fundamental do plano da cidade de Rivera. É um plano que parte da constatação de que, do ponto de vista formal, seguem persistindo as restrições para a integração binacional, sendo mais vantajoso para a cidade tentar avançar sozinha do que esperar pelo entendimento entre os órgãos superiores dos dois países.

CONCLUSÃO

A existência de bons trabalhos em planejamento territorial em ambos os lados da fronteira entre Brasil e Uruguai, permitiu que tenha sido elaborado um estudo comparativo mais aprofundado desta região transfronteiriça, sendo, portanto, um método válido de análise de uma situação de *Borderland*.

Percebeu-se que a integração binacional, exemplificada pela natureza comum, por usos e costumes, vínculos sociais e familiares entre os habitantes da cidade brasileira de Santana do Livramento com a vizinha cidade uruguaia de Rivera foi incorporada, porém com retóricas diferentes, pelos documentos de planejamento das duas cidades.

A integração binacional pode ser identificada, por exemplo, como um valor fundamental do discurso do Plano Diretor comum produzido para ambas as cidades, dando um sentido mais concreto ao conceito de “fronteira”, em contraposição às divisões formais existentes (limites) entre as duas nações.

Mesmo assim, este plano comum era basicamente um plano urbanístico local, pouco aparelhado para entender os processos globais que afetavam diretamente as duas cidades. Ele identificava, com clareza, a necessidade de maior integração entre as duas cidades, muito embora isto não tenha levado a proposições ou ao desenvolvimento de projetos concretos que facilitassem a vida dos cidadãos. Também apresentava uma visão limitada em relação ao ambiente natural onde este aglomerado urbano está assentado. O plano percebia problemas ambientais gerados pelas duas cidades, como a urbanização inadequada, a poluição ou a degradação dos rios, embora contraditoriamente sugerisse uma ampliação da ocupação dos espaços naturais restantes como forma de minimizar os impactos dos espaços urbanos degradados.

Alguns anos depois foi elaborado o Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento. Do ponto de vista dos seus valores fundamentais, este plano incorpora a experiência democrática recente brasileira, busca a diversidade e tenta abranger diferentes leituras: cidade e campo; igualdades e desigualdades, meio ambiente urbano e natural. Identifica, com clareza, os elementos estruturais para a integração regional desta

cidade na sua história, cultura e ambiente natural, em particular o bioma Pampa, além da ocupação fundiária e o modo de produção tradicional, bem como as povoações e a cultura local, incluindo a própria fronteira binacional que existe no município.

Porém, considerando os efeitos traumáticos da globalização que o município de Livramento vem experimentando há pelo menos cem anos, constata-se que a inserção do seu Plano Diretor no debate binacional ou internacional (que possui forte impacto local), é modesta, o que traz sérias limitações a esta cidade.

Assim, no que diz respeito às estratégias binacionais, que na prática representam as relações entre as duas cidades, o plano estabelece que a concepção e instrumentação dos programas e projetos sejam coordenadas de maneira binacional, sugerindo que deva existir respeito às relações de interdependência e às vulnerabilidades de cada cidade. Porém não chega a propor ações ou projetos executivos, por exemplo, para a Linha de Divisa, divisão internacional entre Brasil e Uruguai.

O plano apresentou um prazo para cumprimento das diretrizes propostas, com um cronograma de ações cobrindo de 2007 a 2010 que foi posteriormente prorrogado. Neste período, apenas a Intendência de Rivera elaborou projetos específicos para a zona comum de fronteira.

De qualquer modo, comentam técnicos da Prefeitura Municipal consultados para o presente trabalho, que o Plano Diretor de Livramento representou um momento importante e proveitoso para os cidadãos participarem do debate sobre a cidade. O Plano apresenta a possibilidade de criação de vários conselhos municipais com participação pública. No entanto, no momento em que este artigo foi escrito, poucos conselhos que permitissem a participação popular ou mesmo o de planejamento da cidade, essencial para a comunicação com os planejadores da cidade vizinha, estavam ativos.

Já o *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera*, embora declare ser um plano territorial, trata-se, na prática, de um plano diretor voltado para o meio urbano desta cidade uruguaia, dando menos atenção que o Plano Diretor da cidade vizinha ao meio rural.

É fundamentalmente um plano tecnocrático, com valores claramente positivistas. Pode-se interpretar que urbanistas idealizadores da cidade e os engenheiros, seus construtores seriam, neste caso, os líderes de um processo de desenvolvimento idealizado para a cidade.

Com isto, os projetos que este plano apresenta procuram subordinar o ambiente natural aos desígnios e parâmetros urbanísticos, mas sofrem com a limitação de não apresentarem estudos ecológicos mais elaborados que deem suporte a algumas de suas

iniciativas, caso do Projeto Aquífero Guarani, ou do sistema de áreas verdes, do saneamento básico ou do conflito entre o modelo urbano e a topografia local.

Também apresenta um discurso saudosista, em que retoma uma visão urbana da fase áurea desta cidade que ocorreu em meados do século XX, através da busca de um ambiente urbano sofisticado, com o estímulo e valorização da arquitetura tradicional “orgânica” (tijolo, pedra e madeira). Este discurso tenta buscar ainda a harmonia com o setor produtivo primário, visão igualmente herdada do período áureo dos frigoríficos e transferida agora para o setor de produção florestal, da qual a cidade seria a “capital”.

Ao mesmo tempo o plano tenta inserir a cidade internacionalmente, um de seus grandes méritos, dentro de uma nova imagem que Mazzei e Souza (2012), consideram que o próprio estado uruguaio busca para si, não mais como um território homogêneo, com departamentos unificados e articulados com o governo central, mas um território onde acontecem iniciativas de novas regionalidades, em particular na fronteira Brasil-Uruguai, onde, segundo estes autores, ocorre o sentimento coletivo mais típico de fronteira.

Por outro lado, mesmo que este plano estabeleça que sejam coordenadas de maneira binacional a concepção e instrumentação dos programas e projetos, ele parece constatar que as iniciativas em conjunto parecem não proliferar, subentendendo, por questões hierárquicas, que as iniciativas dos projetos deverão partir do lado uruguaio.

Com isto, pode-se concluir que ainda que exista um espírito de integração fronteiriço que venha antes mesmo da criação dos estados nacionais, com um entrelaçamento que ocorre através das relações de amizade, de uma cultura comum e dos relacionamentos afetivos entre brasileiros e uruguaios, esta integração infelizmente ainda encontra limites nos instrumentos de planejamento que são necessários para melhorar a vida das pessoas e que confrontam estas duas cidades geminadas.

Referências

- ALBORNOZ, V.P.L. *Armour, uma aposta no Pampa*. Santana do Livramento. Ed. Samara, 2000.
- BOLDRINI, I. Campos do Rio Grande do Sul: caracterização fisionômica e problemática ocupacional. *Boletim do Instituto de Biociências, Porto Alegre*, v. 56, p. 39. 1997.
- CRUZ, R. C. ; GUADAGNIN, D. L. . Uma pequena história ambiental do Pampa: proposta de uma abordagem baseada na relação entre perturbação e mudança. In: Benhur Pinós da Costa; Mara Eliana Graeff Dieckel. (Org.). *A sustentabilidade da Região da Campanha-RS : Práticas e teorias a respeito das relações entre ambiente, sociedade, cultura e políticas públicas..* Santa Maria, RS.: UFSM, PPG Geografia e Geociências, Dep. de Geociências, 2010, v.1, p. 155-179.

DEL CAMPO, J., LORENZO, N. e SALENGUE, G. Plan de desarrollo urbano conjunto Rivera/Sant'Ana do Livramento; Plano de desenvolvimento urbano conjunto Rivera/Sant'Ana do Livramento. Porto Alegre: METROPLAN (volume 5), 1998.

FORTES, A.B. Aspectos fisiográficos, demográficos e econômicos do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1956.

GIARRACA, N. e PETZ, I. La Asamblea de Gualeguaychú. Realidad Económica, Buenos Aires, n. 226, p 101 a 126. 2007.

HUECK, K. As florestas da América do Sul. São Paulo: Polígono, 1972.

IBGE. Mapa de Biomas do Brasil: primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 1 mapa. Escala 1:5.000.000 projeção policônica. (M 34 MFN=15344).

IDR. Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la microrregión de Rivera. Rivera. 2010.

INCRA/MDA. Relatório Ambiental do Projeto de Assentamento Santo Ângelo. Porto Alegre. 2006.

INE. Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Montevideo. 2012.

IPEA-IBGE-NESUR-IPARDES. Caracterização e tendências da Rede Urbana do Brasil: redes urbanas regionais: Sul. V. 6. Brasília. 2000.

LEITE, P.F.; KLEIN, R.M. Vegetação. In: IBGE. Geografia do Brasil: Região Sul. Rio de Janeiro, 1990. p.113-150.

MAZZEI, E. e SOUZA, M. La frontera em cifras. Melo: UDELAR, 2013.

PUCCI, A.S. O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

RAMBO, S.J.B. A fisionomia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Selbach, 1956.

REIS, M. F. O debate intelectual uruguaio sobre a América Latina e os EUA do Pós-Segunda Guerra: Entre democracias e revoluções. História Revista, Goiânia, v. 13, n. 2, p. 461-482, jul./dez. 2008.

ROLIM, C. Como analisar as regiões transfronteiriças? Esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu. Revista Nereus, São Paulo, v. 5, p. 1-20. 2004.

STUMPF, E.R.T., BARBIERI, R.L. e HEIDEN, G. Cores e formas no bioma Pampa. Plantas ornamentais nativas. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2009.

VELOSO, H.P. e GÓES FILHO, L. Fitogeografia brasileira: classificação fisionômica-ecológica da vegetação neotropical. Salvador: Projeto Radambrasil (Bol. Técnico. Série Vegetação, 1), 1982.

Publicações on line:

BALTZ, T. Complexo Eólico Cerro Chato é inaugurado em Santana do Livramento (RS). Ambiente Já. 18/06/2012. Disponível em: http://ambienteja.info/ver_cliente.asp?id=176393. Acesso em 15/07/2013.

IBGE. Painel das cidades. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=431710>. Acesso em 20/05/2013.

MATTOS J.R. "Basília, felicidade e belisaria": fragmentos da escravidão em Santana do Livramento/RS. Webartigos. 20/06/2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/basilia-felicidade-e-belisaria-fragmentos-da-escravidao-em-santana-do-livramento-rs/40937/>. Acesso em 03/09/2013.

SPF. Plantaciones: zonas forestadas en Uruguay. Sociedade de Productores Forestales. Montevideo. Disponível em: <http://www.spf.com.uy/forestacion-en-uruguay/plantaciones/>. Acesso em 10/07/2013.

Enviado para submissão: 10/10/2013

Aceito para publicação: 22/12/2014