

## **Cidades Conurbadas de Fronteira e o Processo de Integração: o Caso de Santana do Livramento e Rivera**

*Ciudades Conurbadas de Frontera y el Proceso de Integración: el Caso  
de Santana do Livramento e Rivera*

*Conurbation Cities of Frontier and the integration process: the case of  
Santana do Livramento and Rivera*

**Daniela Santos Nunes de Rodrigues<sup>1</sup>**

### **Resumo**

A Integração Regional entre os países da América Latina ganhou destaque nos últimos anos. Atuando de forma conjunta os países conquistam uma maior visibilidade às suas demandas e reivindicações. Atuar conjuntamente garante uma inserção mais qualificada no Sistema Internacional. Neste trabalho busca-se analisar como ocorre a integração de fato nas regiões de fronteira, mais especificamente nas cidades conurbadas de fronteira. Faz-se um estudo de caso da situação na fronteira entre Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Uma fronteira pacífica, onde as cidades brasileira e uruguaia se confundem e a integração de fato encontra-se em um estágio muito mais avançado do que o processo formal de Integração Regional. Para tal, realiza-se uma revisão bibliográfica, bem como estudo de caso da fronteira mencionada. Destaca-se a importância dos processos de integração e os impactos na vida cotidiana. Aborda-se a influência dos processos de integração realizados pelas sociedades das cidades conurbadas e os impactos nas legislações nacionais.

*Palavras Chave:* Atores da Integração, Cidades Conurbadas de Fronteira, Fronteira, Fronteira Brasil e Uruguai, Integração.

### **Resumen**

*La Integración Regional entre los países de la América Latina he ganado destaque en los últimos años. Actuando de forma conjunta los países conquistan una mayor visibilidad para sus demandas e reivindicaciones. En este trabajo busca-se analizar como ocurre la integración de hecho en las regiones de frontera, más específicamente entre Santana do Livramento ( Brasil) e Rivera ( Uruguay). Una frontera pacífica, donde las ciudades brasileña e uruguaya se confunden e la integración de hecho encuentra-se en una fase más avanzada do que el proceso formal de Integración Regional. Para tal, realiza-se una revisión bibliográfica, bien como un estudio de caso de la frontera mencionada. Destaca-se la importancia de los procesos de integración y los impactos en la vida cotidiana. Aborda-se la influencia de los procesos de integración realizados por las sociedades de las ciudades conurbadas de frontera y los impactos en las legislaciones nacionales.*

*Palabras Claves:* Actores de La Integración, Cidades Conurbadas de Frontera, Frontera, Frontera Brasil y Uruguay, Integración.

### **Abstract**

*The regional integration between the countries of Latin America gained prominence in recent years. Acting jointly countries gain greater visibility to their demands and claims. Act together ensures a more qualified insertion in the international system. This paper seeks to examine how the of integration in frontier regions happens, more specifically in the conurbation cities at the board. Is made a case study of the situation on the*

---

<sup>1</sup> Graduanda em Relações Internacionais; Universidade Federal do Pampa - Unipampa; Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil; [jolie.sharp@hotmail.com](mailto:jolie.sharp@hotmail.com).

*frontier between Santana do Livramento (Brazil) and Rivera (Uruguay). A peaceful frontier, where the Brazilian and Uruguayan cities confound themselves and the integration is at a much more advanced stage than the formal process of regional integration. For this purpose, it is made a literature review and a case study of the mentioned frontier. It highlights the importance of the integration processes on the impact on everyday life. It discusses the influence of integration processes carried out by the society of the conurbation cities and the impact on national's legislations.*

*Key Words: Actors of the Integration, Conurbation cities of frontier, Frontier, Frontier Brazil and Uruguay, Integration.*

## **Introdução**

Os processos de integração têm como propulsores diversos atores, tanto de natureza estatal quanto não estatal. Nesse artigo busca-se suscitar o debate acerca da influência dos atores não estatais, principalmente das demandas da sociedade civil nas cidades conurbadas de fronteira, no aprofundamento dos processos de integração. Para tal, apresentamos um panorama das especificidades das cidades gêmeas, porém utilizamos como recorte empírico a análise do caso das cidades conurbadas de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Em um primeiro momento discorre-se sobre os processos de integração e sua importância para os Estados, bem como a natureza dos atores que podem vir a atuar no sentido de sua promoção. Após essa breve conceituação, trabalha-se de uma forma geral as definições das cidades gêmeas, faixa de fronteira e das cidades conurbadas. A terceira parte consiste em uma análise das cidades de Santana do Livramento e Rivera, caracterizando-se as relações entre a população local de ambos os lados da fronteira e como a intensidade das suas relações gera demandas específicas que levam à aproximação dos dois países, a fim de facilitar o cotidiano da população fronteiriça.

No discorrer do texto dá-se destaque a dois acordos Internacionais surgidos dessas demandas da sociedade, o segundo deles justamente motivado devido a um caso ocorrido em Santana do Livramento. O primeiro trata-se do acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para os Nacionais Fronteiriços e o segundo (surgido inspirado pelo caso da greve dos obstetras em Santana do Livramento e a solidariedade da correspondente cidade uruguaia) é o acordo referente ao Ajuste Complementar para a permissão de acesso recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira.

O artigo não propõe-se a uma análise aprofundada da natureza dessa influência das demandas das sociedades e a totalidade dos impactos no processo de integração, visto que para tal seria necessária a obtenção de um número muito grande de dados e uma análise que não caberia no limitado número de páginas de um artigo, mas discutir de forma introdutória e concisa tal processo.

## **1. Processos de integração: atores e oportunidades**

Os processos de integração têm como condutores os Estados e geralmente nascem de esforço político e diplomático destes. Os motivos que levam os Estados a buscarem a integração são diversos, porém frequentemente a motivação inicial é econômica. Atuando de forma conjunta os países conquistam maior visibilidade às suas demandas e reivindicações. Atuar conjuntamente garante, por vezes, uma inserção mais qualificada no Sistema Internacional e fornece subsídio para a cooperação, obtenção de parceiros e, conseqüentemente, votos nas Organizações Internacionais Governamentais, tais como a Organização Mundial do Comércio e a Organização das Nações Unidas.

Tendo em vista esses elementos, a atuação em bloco é especialmente atraente aos países com menos poder econômico e político, que sozinhos veem seu poder de barganha no palco internacional demasiadamente limitado. Não obstante, não somente os Estados atuam na integração. Há uma variedade de atores não estatais que também influem nesse processo, tais como empresas, Organizações Não Governamentais, empresas e mesmo os indivíduos integrantes da sociedade exercem um papel muito importante neste processo. Este trabalho busca examinar a influência dos atores não estatais no aprofundamento do processo de integração, com enfoque para as demandas que surgem entre a sociedade civil nas cidades conurbadas de fronteira e o seu impacto no processo de integração.

Os Estados da América Latina, devido às particularidades de sua história, tendo se inserido de forma subordinada no Sistema Internacional constituindo colônias de exploração da Europa, por muito tempo estiveram de costas uns para os outros e voltados para o mar. (PEREIRA, 2010). Apesar de algumas exceções, é indiscutivelmente na história recente que percebemos uma maior inclinação e coordenação dos países latinos em fortalecerem e estreitarem sua aproximação de forma coordenada e instituída. Certamente o Mercosul e a Unasul são os expoentes que melhor exemplificam essa tendência.

Malgrado geralmente considerarmos os Estados como os vetores da Integração, não raro a consolidação de fato desta se dá graças à ação espontânea de atores não estatais. Muito antes dos Estados resolverem recorrer à integração como meio de defender os interesses nacionais, as populações das regiões fronteiriças promovem, vivenciam, constantemente alimentam e dão forma a esses processos, mesmo que de forma informal. Neste trabalho, busca-se evidenciar o papel de destaque do desenrolar da integração nas cidades conurbadas de fronteira, principalmente do caso das cidades gêmeas conurbadas de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai).

## **2. As cidades Gêmeas de Fronteira**

De acordo com os dados da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), órgão cuja finalidade é auxiliar na gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, existem 588 municípios brasileiros na faixa de fronteira.

No Brasil, a faixa de fronteira compreende uma faixa territorial paralela à linha de fronteira, cuja extensão é de 150 km a partir da linha divisória entre o território nacional e seus vizinhos. (Lei 6.634, de 2/5/79).

Dentre os 588 municípios que se encontram na faixa de fronteira, apenas 30 constituem cidades gêmeas. Como nos trás o CDIF, dentre as características das cidades gêmeas são está o fato de terem sua sede no limite internacional e de seu território fazer limite com o país vizinho, tratam-se de adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira. A característica primordial das cidades gêmeas é o fato de elas possuírem, do lado estrangeiro, uma cidade ou núcleo populacional correspondente à cidade do lado brasileiro (MACHADO, 2005). Os Estados do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul são os que apresentam o maior número de cidades gêmeas em seu território, possuindo respectivamente 7 e 10 cidades com essa característica, totalizando juntos mais da metade do número total de cidades gêmeas do país.

Entre as cidades gêmeas existe uma grande diversidade no tocante ao grau de interação que cada uma cultiva com a sua correspondente. Fatores como acidentes geográficos e infraestrutura que viabilize o transporte que ligue ambas as cidades, grau de ligação destas para com seus respectivos Estados Nacionais, influenciam diretamente na forma como se dá a interação entre as cidades gêmeas. Nem todas possuem obras de infraestrutura que permitam o fácil acesso ao lado vizinho. Algumas, no entanto, apresentam um grau de interação elevado, principalmente no caso das fronteiras secas, e em que a proximidade de ambas as cidades é tão grande que algumas chegam a apresentar conurbação ou semi-conurbação. Esse é o caso de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Não há acidente geográfico que separe as duas cidades, sendo a demarcação feita por marcos simbólicos.

## **3. Santana do Livramento e Rivera: As demandas dos atores não estatais e o aprofundamento da integração.**

As fronteiras do Brasil com o Uruguai são reconhecidamente algumas das fronteiras onde há maior cooperação entre as polícias federais e cujo relacionamento das regiões de

fronteira é mais harmonioso. Apesar de já estarem engajados em um mesmo processo de Integração, o Mercosul, há uma série de acordos bilaterais entre ambos países a fim de se adaptar à realidade das populações fronteiriças. Destacam-se aqui alguns dos Tratados em vigor que tem por finalidade atuar como facilitadores para a dinâmica social fronteiriça: Acordo de Transito Vicinal Fronteiriço, Acordo para a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira e o Ajuste Complementar para a Permissão de acesso recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira.

Como já mencionado, as fronteiras entre o Brasil e o Uruguai são, naturalmente, influenciadas pelo processo de integração do Mercosul. Essa influência atua em dois sentidos, sendo esta relação afetada por decisões e resoluções avulsas, porém com efeito contínuo, bem como pelas atividades de instâncias permanentes que vão constituindo a integração fronteiriça. (PUCCI, 2010).

Adaptações de convergência legislativa e acordos entre os Estados são de extrema importância para a intensificação do processo de integração, porém a burocracia tanto brasileira quanto uruguaia ainda atravancam e atrasam grande parte da cooperação em serviços básicos, que facilitariam a dinâmica da população que vive nas cidades gêmeas. Entre decisões e resoluções que atuam de forma benéfica na adaptação à realidade da fronteira e conferem maior praticidade às relações, vale citar a resolução GMC nº 66/97, referente aos serviços públicos de telefonia básica nas zonas fronteiriças do Mercosul, bem como decisões tais quais a CMC nº20/98 que contém medidas para simplificar os trâmites de comércio exterior da fronteira. Outras resoluções e decisões que facilitaram os trâmites para aqueles que vivem nas faixas de fronteiras foram as relacionadas com ao trâmites postais, permitindo que as Administrações Postais, por meio de suas agências limítrofes permutassem cartas e impressos simples, agilizando o processo de entrega destes<sup>2</sup>.

Em Santana do Livramento e Rivera, frequentemente é difícil saber se encontramos do lado brasileiro ou uruguaio, a demarcação é não raro precária e confusa, notadamente fora do perímetro urbano a divisão torna-se cada vez mais difusa. Os casamentos mistos são muito comuns e isso acarreta em um impacto muito interessante na formação da identidade daqueles que têm sua vida transcorrendo entre ambos os lados da fronteira. Por vezes irmãos tem percepções diferentes acerca da própria identidade, alegando sentirem-se “mais” brasileiros, ou “mais” uruguaiois. (SANCHEZ, 2002).

---

<sup>2</sup> Como trás Pucci (2010), antes a correspondência de Santana do Livramento percorria Porto Alegre, São Paulo e Montevideo antes de chegar até a cidade de Rivera, com a qual apresenta conurbação.

De acordo com as pesquisas de Sanchez, por meio da análise de cartórios de registro civil, entre o período de janeiro a setembro do ano de 2000, a porcentagem de casamentos mistos em Santana do Livramento foi de 6,4%, ao passo que em Rivera o número chegou aos 16,5%. A pesquisadora aponta a facilidade nos trâmites no procedimento de realização casamento no Uruguai, como um fator que contribui para a disparidade entre os números. Outro fator apontado é o fato de se realizarem menos casamentos no Brasil em favor da opção pela União Estável, bem como os custos mais elevados para com os procedimentos jurídicos no Brasil em relação ao Uruguai. Pode-se arriscar dizer, no entanto, que o número de uniões informais é ainda maior do que os dados apresentados, principalmente agora em 2016. O número de famílias mistas é elevado, quando não diretamente ligada aos pais, mas a avós, primos, etc. Esse fenômeno das famílias mistas leva ao caso dos *dobles chapas*, termo referente àqueles que possuem as duas nacionalidades, que podem exercer plenamente seus direitos de cidadãos nos dois lados da fronteira, tendo direito ao voto, por exemplo. Outros possuem a carteira de cidadão fronteiriço, que não confere as duas nacionalidades, porém facilita o acesso a alguns serviços públicos e tem por exigência a residência por um mínimo de anos na região da fronteira como condição para sua obtenção. Mais adiante a questão do cidadão fronteiriço será melhor explanada.

O uso de serviços públicos de saúde e de educação por brasileiros e uruguaios nos dois lados da fronteira, também é algo comum no cotidiano daqueles que vivem nas cidades gêmeas, principalmente as que apresentam conurbação. O fato de que muitos trabalham parte da vida em cada um dos países, cria uma dificuldade em relação à aposentadoria, gerando uma demanda na sociedade para uma regularização desta situação, gerando impactos na cooperação entre a cooperação das legislações trabalhistas dos dois Estados. Hoje, já existem avanços nesse sentido, sendo possível utilizar os anos trabalhados no Brasil para aposentar-se no Uruguai e vice-versa. Tanto a utilização dos serviços públicos de educação, bem como da questão previdenciária descritos, estão abarcados no já mencionado Acordo sobre a Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para os Nacionais fronteiriços Brasileiros e Uruguaios. O acordo que data de 2002, permite que os cidadãos que vivem na fronteira binacional possam residir, trabalhar e estudar em ambos os lados da fronteira, seja em instituições públicas ou privadas. Na questão do trabalho estão previstas as questões previdenciárias. Os benefícios, no entanto, são restritos a uma lista de localidades vinculadas ao acordo, em que enumeram-se núcleos populacionais dentro da faixa de 20 km, que são contemplados por tais benefícios (PUCCI, 2010).

Os cidadãos residentes na área contemplada ganharam com este acordo a possibilidade de obterem o status de cidadão fronteiriço, facilitando o trâmite migratório para viver de um ou de outro lado da fronteira de forma legal. O período mínimo que se deve viver dentro dessa faixa limítrofe para obtenção do certificado de cidadão fronteiriço é de cinco anos, sua vigência é limitada, porém há a possibilidade de renovação.

Já no caso da utilização do sistema de saúde de ambos os países, foi legalizado por outro tratado. Esse caso ilustra com maestria o tema do presente trabalho, sobre a influência dos atores não estatais no aprofundamento na integração entre dos países, devido à demandas surgidas pela população das cidades conurbadas de fronteira. É o caso da greve dos obstetras brasileiros em Santana do Livramento, que acabou motivando o acordo do Ajuste Complementar para Permissão de Acesso Recíproco aos Serviços de Saúde na Fronteira (2006). Com a greve dos obstetras, as parturientes tinham como opção mais próxima (dentro do território nacional) apenas consultar na cidade de Rosário do Sul a 100 km de distância e que normalmente já apresentava superlotação. Ao passo que os hospitais uruguaios do lado de Rivera não apresentavam superlotação e eram extremamente próximos. Realizou-se então um acordo entre a Santa Casa de Misericórdia e a Secretaria de Saúde de Livramento e a Comissão de Apoio ao Hospital de Rivera. Sendo assim, durante o período de greve, diversos partos de crianças brasileiras realizaram-se no Uruguai.

Como podemos observar o grau de intensidade nas relações entre os atores não estatais nas cidades conurbadas de fronteira é significativo para avanços no processo de integração. O caso dos acordos mencionados evidencia como demandas criadas pelas necessidades das sociedades civis destas localidades, com uma realidade muito específica, acabam promovendo um maior diálogo entre os países, a fim de regularizar e melhor atender os anseios específicos destes núcleos populacionais de fronteira. Análises acerca dos impactos dessas relações nos impactos de integração, bem como uma maior atenção às cidades gêmeas, principalmente as que apresentam conurbação, são um campo que ainda pode ser muito explorado, a fim de compreender melhor, por meio de uma visão não tão estadocêntrica a influência benéfica que os processos de integração podem ter na sociedade. Quiçá então, tornar-se-á possível pensar sobre como utilizar-se desses estudos para melhorar a imagem para a população em geral, frequentemente indiferente ou ignorante em relação ao assunto, sobre os processos de integração regional e a extensão dos seus benefícios.

## Referências

BENTO, Fábio Régio. **Fronteiras, significado e valor**. In: Revista Conjuntura Austral, ISSN: 2178-8839, vol. 3, nº. 12, Jun.Jul 2012, p.43-60.

BRASIL. Lei nº 6.634 , de 2 de maio de 1979.

MACHADO, Lia Osorio. **Estado, territorialidade, redes: Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana**. Disponível em:  
<<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/base/items/show/2892>> Acesso em: 24 set 2016.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997. 213 páginas.

MAZZEI, Enrique. **Rivera (Uruguay) Santana (Brasil): identidade, territorio e integración fronteriza**. Montevideo: Departamento de sociologia, Universidad de la República, 2000 (mimeo).

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho: consequências territoriais e perspectivas em tempos de globalização. Uberlândia , v. 22, n. 2, p. 347-355, Aug. 2010 . Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-45132010000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132010000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 Set. 2016.

PORTAL DA COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA. **Cidades-Gêmeas**. Disponível em:  
<<http://cdif.blogspot.com.br/search/label/2%29%20Cidades-g%C3%AAs>>. Acesso em: 23 set. 2016.

PORTAL DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Comissão permanente para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Disponível em:<<http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 22 set. 2016.

PUCCI, A.S. **O estatuto da fronteira Brasil-Uruguaí**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 331 p.

SÁNCHEZ, Andrea Quadrelli. **A fronteira inevitável um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica**. Tese de doutorado programa de pós-graduação em antropologia social da UFRGS, 2002.