

Desenvolvimento Regional e MERCOSUL nas Cidades de Fronteira: aspectos sobre o conceito de desenvolvimento nas cidades de Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY)

*Desarrollo Regional y MERCOSUR en las Ciudades de Frontera: aspectos
sobre el concepto de desarrollo en las ciudades de Yagurón (BR) y Río
Branco (UY)*

*Regional Development and MERCOSUR in Border Cities: aspects of the
concept of development in the cities of Jaguarão (BR) and Rio Branco
(UY)*

Mestrando Fabrizio Moraes Fernández¹

Dr.^a Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha²

Dr. Romério Jair Kunrath³

Resumo

A presente estrutura econômica na América Latina faz com que um resgate histórico dos atores sociais que formam a zona de fronteira Brasil e Uruguai venha a contextualizar o desenvolvimento econômico e social das cidades analisadas nesse estudo. A sociedade representada pelas associações comerciais dos dois países; os consulados do Brasil e do Uruguai, respectivamente citados através da Comissão do MERCOSUL da ALRS. Neste contexto de conjuntura internacional surge a globalização através de blocos econômicos que aproximam cidades delimitadas por uma linha divisória e aproximadas por interesses econômicos, ou blocos econômicos como a União Europeia (UE) e MERCOSUL. As semelhanças e diferenças entre os mesmos são perceptíveis por parte dos seus agentes, habitantes, interesses e realidades. Assim, o contexto regional nas cidades de Jaguarão e Rio Branco é construído sobre a dinâmica de desenvolvimento econômico como uma das formas de integração, pois o que é transferido para os habitantes dessas regiões são as linhas imaginárias e divisórias. Dois países que hoje fazem parte de um bloco econômico formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (membros efetivos) e que vislumbram um crescimento internacional com foco no desenvolvimento regional no qual está inserida a zona de fronteira. Desse modo, a fronteira na contemporaneidade é vista como uma forma de transcender estas linhas imaginárias. Pontes e marcos históricos não mais separam, pelo contrário, unem cidades que se transformam em uma estrutura diferenciada, formando uma identidade única nessas áreas que se apresentam como formas de integração no bloco chamado Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

Palavras-Chave: Capital Social; Cultura Cívica Horizontal; Desenvolvimento Regional; Fronteira; MERCOSUL.

¹ Mestrando em Ciência Política UFPel; Grupo de Pesquisa Democracia e Políticas Públicas – DPOP - UFPel; Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil; fabriziomoraesfernandez@gmail.com.

² Doutora em Ciência Política UFRGS; Grupo de Pesquisa Democracia e Políticas Públicas – DPOP – UFPel; Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil; patchavescunha@gmail.com.

³ Doutor em Ciência Política UFRGS; Grupo de Pesquisa Democracia e Políticas Públicas – DPOP – UFPel; Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil; romeriojk@yahoo.com.br.

Resumen

La presente estructura económica en América Latina hace que un rescate histórico de los actores sociales que forman la zona de frontera Brasil y Uruguay venga a contextualizar el desarrollo económico y social de las ciudades analizadas en ese estudio. La sociedad representada por las asociaciones comerciales de los dos países; los consulados de Brasil y Uruguay, respectivamente citados a través de la Comisión del MERCOSUR de la ALRS. En este contexto de coyuntura internacional surge la globalización a través de bloques económicos que acercan a ciudades delimitadas por una línea divisoria y aproximadas por intereses económicos, o bloques económicos como la Unión Europea (UE) y MERCOSUR. Las semejanzas y diferencias entre los mismos son perceptibles por parte de sus agentes, habitantes, intereses y realidades. Así, el contexto regional en las ciudades de Jaguarão y Río Branco se construye sobre la dinámica de desarrollo económico como una de las formas de integración, pues lo que se transfiere a los habitantes de esas regiones son las líneas imaginarias y divisorias. Dos países que hoy forman parte de un bloque económico formado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (miembros efectivos) y que vislumbran un crecimiento internacional con foco en el desarrollo regional en el que está inserta la zona de frontera. De ese modo, la frontera en la contemporaneidad es vista como una forma de trascender estas líneas imaginarias. Puentes y hitos históricos no separan, por el contrario, unen ciudades que se transforman en una estructura diferenciada, formando una identidad única en esas áreas que se presentan como formas de integración en el bloque llamado Mercado Común del Sur - MERCOSUR.

Palabras claves: Capital Social; Cultura Cívica Horizontal; Desarrollo Regional; Frontera; MERCOSUR.

Abstract

The present economic structure in Latin America causes a historical rescue of the social actors that form the frontier zone Brazil and Uruguay to contextualize the economic and social development of the cities analyzed in this study. The company represented by the trade associations of the two countries; the consulates of Brazil and Uruguay, respectively quoted through the MERCOSUR Commission of ALRS. In this context of international conjuncture emerges globalization through economic blocs that approach cities bounded by a dividing line and approximated by economic interests, or economic blocs like the European Union (EU) and MERCOSUR. The similarities and differences between them are perceptible on the part of their agents, inhabitants, interests and realities. Thus, the regional context in the cities of Jaguarão and Rio Branco is built on the dynamics of economic development as one of the forms of integration, because what is transferred to the inhabitants of these regions are the imaginary and dividing lines. Two countries that are now part of an economic bloc formed by Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay (effective members) and that see an international growth with focus on the regional development in which the border zone is inserted. In this way, the contemporary frontier is seen as a way of transcending these imaginary lines. Bridges and landmarks no longer separate, on the contrary, unite cities that become a differentiated structure, forming a unique identity in these areas that present themselves as forms of integration in the bloc called MERCOSUR Southern Common Market.

Keywords: Border; Horizontal Civic Culture; MERCOSUR; Regional development; Share capital.

1. Introdução

Ao analisar os processos de desenvolvimento nas cidades de Jaguarão (Brasil – BR) e Rio Branco (Uruguai – UY) abre-se a perspectiva sobre o desenvolvimento regional nessa área de fronteira. As cidades brasileiras na fronteira com o Uruguai se caracterizam por uma zona urbana ainda pouco desenvolvida, de baixa densidade populacional, não ultrapassando 50.000 habitantes, exceto Santana do Livramento, Bagé e Uruguaiana. Esse quadro deve-se à construção histórica de ocupação da região onde predominou a grande propriedade pecuarista de caráter extensivo. Desse modo, o desenvolvimento conceitualmente entendido por nós no contexto político, econômico e social, não existe apenas no sentido de definir desenvolvimento como apenas econômico. Assim, as transformações em ambientes culturais

distintos se entrelaçam e necessitam de um contexto multidimensional, pois é precário conceituar desenvolvimento como apenas econômico. Partindo do debate em torno do conceito de desenvolvimento, este trabalho tem por objetivo o foco das ações do Estado e sua relação com os agentes locais e quais aspectos têm sido valorizados para promoção do desenvolvimento do bloco MERCOSUL. Os resultados apontam para ações que se restringem aos aspectos econômicos com baixa valorização das identidades culturais.

Assim, o desenvolvimento regional é fortemente debatido como proposta para trabalhar o desenvolvimento local, não só em regiões de fronteira, mas em microrregiões que apresentam dificuldades de logística e de ações de governo. As atitudes tomadas pelos seus mandatários podem refletir a posição de seus países, mas nem sempre de seus sujeitos. Associações de entidades civis, órgãos de governos, classe empresarial, todos formam um conjunto para alicerçar um desenvolvimento social e econômico que seja positivo para ambas as nações. Na América Latina as influências que o desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) sofreu ao longo dos anos têm seu contexto histórico ligado com regime militares, economia centralizada e fechada (nacionalismo/protecionismo exacerbado) e competitividade global pelos mesmos mercados. Isso, além de causar desgaste, fragiliza a indústria nacional, acirram as disputas internacionais e fecham as fronteiras em verdadeiras zonas de combate comercial. Essas cidades possuem uma função própria tanto para a região como para a cidade do país ao lado. Na economia, traz bagagens da influência de seus povos, seja no ambiente de trabalho ou na dimensão social de seus habitantes. Contudo, por que são tão distintas as formas de desenvolvimento locais nesses espaços tão próximos fisicamente e tão distantes em suas peculiaridades?

Para responder ao questionamento inicial o texto será organizado em três partes fundamentais. Em um primeiro momento, aspectos sobre desenvolvimento – globalização e as formas de relações de capital social no mundo institucionalizado em conflito com a regionalização das atividades divididas por blocos econômicos integracionistas (Ex.: UE e Mercosul), suas semelhanças e desafios, as relações internacionais e participação das forças regionais no mercado mundial; em um segundo momento – análise de desenvolvimento regional no extremo sul do Brasil – é apresentado um breve contexto do MERCOSUL e das instituições partícipes, desenvolvimento das atividades econômicas e a problemática do desenvolvimento social; após, a perspectiva local das atividades econômicas nas cidades de Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY) como partícipes ou não desses movimentos econômicos; as atividades que hoje geram desenvolvimento nessas áreas de fronteira, conseqüentemente, seus impactos e avanços na questão do MERCOSUL.

Desse modo, o desenvolvimento regional é extremamente dependente das ações de governo, mas também o capital social, o interesse coletivo e as ações de políticas públicas de integração podem contribuir significativamente para um futuro promissor. Os interesses não mais são unitários e sim coletivos.

2. Aspectos sobre o desenvolvimento

2.1. Globalização

O processo de globalização tem como aspecto principal a forma de como os países passam a interagir e como isso afeta a vida cultural, social, econômica e política dos sujeitos, formando uma Aldeia Global (McLUHAN, 1971), o que traduz a idéia de indivíduo – meio e estar presente em qualquer parte do planeta. Segundo McLuhan (1971), o mundo interligado originaria uma teia de solidariedade e de mesmos ideais, desenvolvendo uma consciência coletiva de entendimento e participação na sociedade. Mas é preciso atentar que em um mundo onde todos são iguais muitos são excluídos, o que já torna este conceito contraditório e o nome aldeia utópico.

A partir de 1960 o mundo vive uma revolução tecnológica, alta escala de produção de produtos e, tudo isso, contribui para a propagação do capitalismo e do próprio sistema de globalização. São desenvolvidas zonas comerciais (zonas francas) de produtos que são propagadas em uma progressão geométrica. Os países desenvolvidos apostam em novas tecnologias e compensam seus investimentos através do repasse dessas inovações para outros países.

Segundo Harvey

[...] o mercado financeiro; as mudanças tecnológicas, de inovação; o sistema da mídia e das comunicações – *Revolução da Informação* – redução do custo e do tempo de transporte de mercadorias e pessoas influenciaram as mudanças no capitalismo e na organização do atrativo chamado globalização. (2004, p.89).

O mercado financeiro pode ser citado no mundo globalizado como algo dependente de um efeito cascata, ou efeito borboleta⁴, o qual tem a capacidade de motivar ou liquidar com bolsas de valores em qualquer parte do mundo; o sistema de mídia e comunicações, através do efeito de aproximação dos habitantes de um ou outro local; a tecnologia e inovação, ao

⁴ *Referência:* Edward Lorenz (CXXXIX Encontro da Associação Americana para o avanço da Ciência, em Washington, D.C., EUA, em 1972). O ‘efeito borboleta’ faz parte da ‘teoria do caos’ criada por Lorenz em 1963, segundo a qual a variação de um determinado ponto em um sistema dinâmico pode causar um efeito inimaginável (efeito cascata).

momento em que determina a produção em larga escala em pouco espaço de tempo; a redução de custo e tempo de transporte devido ao incentivo ao consumo, à logística de negócios internacionais em escalas gigantescas. Paralelo a isso, o sistema de mídia e comunicação, a chamada revolução da informação, iria afetar não só a difusão da globalização como algo positivo para a época.

De fato, a principal mudança diz respeito à crise do Estado-nação como entidade soberana e a crise conexa da democracia política. Como os comandos do Estado não podem ser impostos por completo e visto que algumas de suas promessas fundamentais incorporadas no Estado do bem-estar social não podem ser cumpridas, sua autoridade e legitimidade são questionadas. Com isso as relações entre países, entre sociedades, se transformam e formam relações transnacionais. A dispersão geográfica, os Estados sem fronteiras, a diversidade de etnias, de culturas “transformam a nação-Estado” (HARVEY, 2004, p. 95) e lapidam novas formas de competição, produtividade e a formação de uma nova geopolítica mundial.

Para Bauman (1999), os movimentos de políticas sociais nas nações estruturam-se como forças independentes e controladoras de suas riquezas, ou seja, Estado e economia trilham caminhos paralelos e não congruentes. O mundo globalizado não delimita fronteiras e não delimita cidades. A universalização faz com que coisas fujam ao controle (BAUMAN, 1999). A globalização é algo sem determinação de lugar ou referência.

Segundo Castoriadis

o Estado refere-se a uma forma específica de distribuir e condensar o poder social, precisamente tendo a capacidade de ordenar. O Estado é uma entidade separada da coletividade e instituída de modo tal a garantir a permanência dessa separação. Deveríamos garantir o nome Estado [...] na forma de Aparelho de Estado. (BAUMAN, 1999, p. 69).

O Estado não detém a autogestão de negócios, mas segue a cartilha da globalização, forçado por grandes mercados. A capacidade de investir em seu território é limitada pela política da economia externa. Isso também custa a soberania para o Estado, cobrando da economia o “desgoverno das economias nacionais” (BAUMAN, 1999, p.72-74). A globalização toma conta das formas de gerenciamento de empresas e Estados, forma um “Estado extraterritorial” (BAUMAN,1999, p.75) e dependente de capital externo, de cidades, do retalhamento do capital pelo mundo. As instituições, públicas ou privadas, localizadas em grandes cidades preservam seus Estados, mas são tidas como supralocais (BAUMAN, 1999), ou seja, dependem do capital mundial para sobreviver. Desse modo, “as soberanias tornam-se nominais, o poder anônimo e o lugar, vazios” (BAUMAN, 1999, p. 76). O impacto dessas

divisões causou uma redistribuição de pobreza e riqueza, um processo de reestratificação. Assim, as cidades são partes abrangentes dos Estados-nação e vivem em meio a pressões sociais e de conflitos que geram fortes blocos econômicos (ex.: tigres asiáticos [BAUMAN, 1999]) em uma escala de pobreza que aumenta gradativamente. A imagem da globalização dentro do contexto local de cidade e Estado-nação permite que os “habitantes locais continuem locais, ao mesmo tempo em que permite aos globais viajar com a consciência limpa” (BAUMAN, 1999, p. 84). Nesse aspecto, a cooperação comunitária é extremamente decisiva, visto que difere do modo de globalização na forma de relações sociais. É preciso separar os conceitos de cooperação e desenvolvimento. A cooperação trabalha conceitos de solidariedade, confiança e reciprocidade; já o desenvolvimento é visto de forma paralela à cooperação, é visto como sinônimo de competição.

2.2. Capital Social para a rede social de cooperação

Para Putnam (2005), a capacidade de construção de capital social é proporcional às relações de confiança de um grupo. Assim, “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2005, p.177). A sociedade e as relações de poder “se sobressaem ou não de acordo com o desenvolvimento de suas instituições políticas de seus governos e suas capacidades de cooperarem frente a posturas que necessitam de resultados práticos de ações de seus atores” (REIS, 1993, p.39). Para isso, contam com demonstrações de confiança através de suas associações, cooperativas e casas de crédito que foram criadas no meio para fazer circular o capital de giro.

O conceito de capital social tomou forma a partir do século XX, através da análise dos colonizadores alemães e italianos que vieram para o RS, onde foi verificado o grau de envolvimento dos que aqui chegaram. Os estudos sobre o regime neoliberal dos anos 90 ora aplicados mensuraram a dimensão social que se aproximava da cooperação de relações institucionais e de organizações promovidas nos tempos sem assistência estatal, sendo necessária essa cooperação social como forma de fomentar o desenvolvimento. A relação sociedade – Estado estava desgastada e a crescente onda de exclusão social fez o conceito de capital social fruir confiança para que a democracia se fizesse presente. Para Castilhos, capital social é um conceito que “procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento, significa relações sociais ‘institucionalizadas’ na forma de redes ou normas sociais” (CORREA, 2003, p.127). A

relação capital social e desenvolvimento regional, segundo o autor, valorizam a administração municipal, desenvolvimento, participação política e níveis de integração.

Ao citar capital social como forma de empoderar e resgatar o cunho de cidadania vinculado à esfera pública, tendo como foco o cidadão comum, o autor expressa que o desenvolvimento é visto através de redes de cooperação, de confiança, de “padrões cívicos democráticos” (CORREA, 2003, p. 9). De acordo com Putnam (2005), os registros históricos nas regiões mais ricas da Itália sugerem uma relação entre riqueza e tradições cívicas. As questões de interesse coletivo constituíram-se fortes desde a Idade Média, principalmente no centro e no norte do país, ao contrário do sul autoritário. As relações feudais foram menos duradouras nesses espaços e isso colaborou para a industrialização e o associativismo do centro-norte italiano pós 45. A relação feita por Bandeira (CORREA, 2003) no Rio Grande do Sul (RS) cita a metade norte e sul do Estado – o sul de grandes propriedades e agrário e o norte, de pequena e média propriedade, desenvolvida e industrializada. A região nordeste constitui o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul que a partir do século XX troca a agricultura pelo processo de metropolização. Bandeira faz comparações entre as regiões italianas e o RS, baseando-se nos temas de sociabilidade e lealdade, afirmando que “grupos menos abrangentes tenderiam a concentrar suas relações sociais mais fortes em círculos mais próximos” (CORREA, 2003, p. 25). A reciprocidade e a participação na vida pública traz um contexto para explicar os costumes que formaram grupos sociais distintos no RS, principalmente na vida social e na sua organização. Vindos da Alemanha e Itália, os imigrantes tinham que se adaptar a uma nova realidade no Rio Grande do Sul. A falta ou a ausência do Estado na colonização do norte do Estado fez com que os imigrantes fossem abrindo suas estradas e investindo em educação, infraestrutura, mutirão (construção de casas, plantios e colheitas) ao contrário das cidades da região sul, onde as cidades eram habitadas por estancieiros fornecedores de charque a exemplo das regiões de Pelotas, Bagé e Jaguarão (zonas de fronteira). A medição de capital social, onde Monastério faz mensurações sobre “perdas da região da campanha” (CORREA, 2003, p.65) é um resgate histórico instigante que chama a atenção, por exemplo, que em 1860 a população de Pelotas era então formada por 50% de escravos e distante de ser uma sociedade com direitos para a grande maioria da população. O autor faz menção à educação e a gestão pública municipal para formação de servidores, gastos, taxas e projetos de lei entre as regiões da campanha, planalto e serra.

Essa produção não é somente riqueza econômica, pois as redes sociais dependem de outras formas de riqueza como a cultural, de pensamento. Assim, os valores éticos e morais se sobrepujaram aos interesses econômicos. A participação e o desenvolvimento se transformam

e competem entre si. As empresas transnacionais fazem parte do dia a dia do empresário e do trabalhador ao mesmo tempo. Isso modifica o comportamento de todos na rede de relações sociais. A sociedade em rede é induzida a se transformar e a se reorganizar em sua divisão espacial e social do trabalho (CORREA, 2003). Os novos valores confrontam com a economia cristalizada por Schumpeter (1984) que ostenta o sistema econômico financeiro internacional e não reconhece o modelo de desenvolvimento regional. O homem é um destruidor criativo por excelência, pois segundo a visão de Schumpeter (1984) sempre que algo se cria, algo se perde.

2.3. Desenvolvimento regional: uma forma mundial de cooperação

Na década de 1980, surge uma nova concepção de desenvolvimento, cujo sucesso e crescimento de regiões industriais seriam devidos a sua dinâmica interna, denominada de teoria do *Desenvolvimento Regional Endógeno*. O desenvolvimento regional endógeno, segundo Amaral Filho, pode ser definido como

um processo de crescimento econômico implicando em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região mais ou menos definido dentro de um modelo específico de desenvolvimento regional. (1999, 2)

Para Oliveira e Lima, desenvolvimento regional é a “participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação, do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento” (2003, p. 31). Ainda sobre o conceito de desenvolvimento, Moraes diz que o “Desenvolvimento Endógeno destaca o modelo de desenvolvimento voltado da *base para o topo*” (CORREA, 2003, p.125). A força do desenvolvimento regional pode ser construído através de capital social derivado de confiança coletiva, não de intervenções individuais. A vontade, segundo Gramsci, “deve partir de um grupo territorial hegemônico” (CORREA 2003, p.111). Assim, o Estado é o grande elo entre sociedade e instituições para que se forme o capital social.

Outro conceito relacionado ao desenvolvimento é o de *empowerment*. O *empoderamento* (WALLERSTEIN & BERNSTEIN, 1994) se desenvolve em três níveis (individual, organizacional e comunitário). O individual tem como princípio a interferência do indivíduo como sujeito ativo nas ações em suas vidas; o organizacional, como colaborador nas decisões de uma organização em sua esfera empresarial; e, o comunitário, ao capacitar

grupos sociais desfavorecidos para que busquem seus direitos frente ao Estado. O sujeito ao fazer parte do seu meio social faz crescer o capital social na sua região. Para Riedl e Vogt (2003), o associativismo e o desenvolvimento dialogam com as formas comunitárias, de vizinhança, família e concepções culturais que formaram a participação social, econômica e política da comunidade. Isso explica porque muitas das ações de empreendedorismo ocorrem nas populações do norte do Estado do RS. A relação de confiança veio com os imigrantes e este *empoderamento* os acompanha até hoje.

Schimidt (CORREA, 2003) diz que capital social favorece a participação política, a sustentabilidade, bem como ao interesse da informação e a formação política. Para Correa (2003), a migração e a (re)construção do capital social não são apenas deslocamentos geográficos, mas mudanças que implicam em fatores sociais e psicológicos. Toda a aceitação ou não aceitação do indivíduo na comunidade implica na sua inclusão ou exclusão. Esta tem o significado de isolamento econômico e social. Aquela, para que integre, depende do seu volume de capital social para existir numa região fronteiriça ou em qualquer parte do mundo. Como exemplo, temos o desenvolvimento rural e a sua estrutura no RS como função econômica, social e pedagógica. No entanto, hoje tanto os modelos rurais como os modelos urbanos se unem nos espaços territoriais, estabelecem políticas públicas setoriais e binacionais.

3. Desenvolvimento regional na América Latina e no extremo Sul do Brasil

3.1. O MERCOSUL e as instituições

O Mercado Comum do Sul – MERCOSUL – surge com o resultado da assinatura do Tratado de Assunção e tem como foco a união econômica da América Latina. Esse Tratado de foi assinado em 26 de março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, formando o chamado bloco MERCOSUL. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto foi assinado como um complemento ao Tratado, estabelecendo que o Tratado de Assunção fosse reconhecido como uma organização. Os Estados Associados do MERCOSUL são: a Bolívia (em processo de adesão ao MERCOSUL), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado. Entre os inúmeros avanços, vale registrar a criação do Tribunal Permanente de Revisão (2002), do Parlamento do MERCOSUL (2005), do Instituto Social do MERCOSUL (2007), do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2009), bem como a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (2010)

e o estabelecimento do cargo de Alto Representante-Geral do MERCOSUL (2010). Em operação desde 2007, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM [criado em 2005] conta hoje com uma carteira de projetos de mais de US\$ 1,5 bilhão, com particular benefício para as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai). O fundo tem contribuído para a melhoria em setores como habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários. Em 2012, o bloco passou pela primeira ampliação desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela como Estado Parte⁵.

É importante citar a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI. É formada por treze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, representando, em conjunto, 20 milhões de quilômetros quadrados e mais de 510 milhões de habitantes⁶.

Outra iniciativa é a elaboração da Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, mais conhecida como IIRSA. O conjunto estratégico foi criado oficialmente em 2000, durante a Reunião dos Presidentes da América do Sul, na cidade de Brasília-DF, com a finalidade de integrar fisicamente a região. São dez eixos de Integração da América do Sul que abrangem faixas geográficas de vários países que concentram ou possuem potencial para desenvolver bons fluxos comerciais, visando formar cadeias produtivas e assim estimular o desenvolvimento regional. A coordenação operacional da IIRSA está a cargo da Corporación Andina de Fomento (CAF), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)⁷. Nesse ambiente institucional, outro órgão criado foi o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que é um órgão da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Data de agosto de 2009 durante encontro presidencial da UNASUL, quando foi decidida a substituição do Comitê de Direção Executiva da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) por um Conselho em nível de Ministros⁸. Com a medida, os países membros buscaram conferir maior suporte político às atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura, de forma a assegurar os investimentos necessários para a execução de projetos prioritários.

⁵ Fonte: Página do MERCOSUL. <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>.

⁶ Fonte: Página da ALADI. <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomosP.html>.

⁷ Fonte: <http://www.iirsa.org/>.

⁸ Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/integracao-sul-americana/cosiplan-conselho-sul-americano-de-infraestrutura-e-planejamento>.

No Estado do Rio Grande do Sul, destacamos a atuação da Comissão Mista Permanente do MERCOSUL e Assuntos Internacionais da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que tem dedicado esforços para o setor de transportes, regulamentação de *free shops* em locais de fronteira, produção do setor primário e de *commodities*. As agendas das ações estão destacando assuntos que interagem com a pauta local e também regional. Presidida por um fronteiriço⁹, esse espaço tem se destacado como espaço regional de debates.

Os ambientes institucionais definidos até hoje formam um corpo técnico qualificado e vemos que os aspectos regionais recebem interferência tanto do processo global quanto do ambiente local. As instituições desenvolvem projetos que estão na agenda governamental. Isso é positivo para o processo, mas o que propomos é algo alicerçado nas relações sociedade civil – Estado em um desenvolvimento que privilegie práticas horizontais de deliberação. Assim, a ação Estado – sociedade civil poderá fruir de modo horizontal, ou seja, Estado – sociedade civil e sociedade civil – Estado em uma relação de absorção mútua, sem expropriação de lugares, recursos ou pessoas.

3.2. Zona de fronteira ou zona sem fronteiras? Contradições e semelhanças no MERCOSUL

A falta de infraestrutura sempre foi um obstáculo para a integração nas fronteiras. Paradoxalmente, no último terço do século XIX, após a segunda revolução industrial, o capital europeu por fins econômicos e não de integração começou a investir no fechamento dentro das fronteiras, pois processavam os *national building* de seus países.

Segundo Juan Rial

A fronteira com o Brasil, estabelecida juridicamente em 1851 e posteriormente corrigida em 1909, tem uma forte extensão terrestre e, quando a divisão é representada por cursos de água – exceto na Lagoa Mirim – é facilmente atravessável. Trata-se de uma fronteira “viva”, que representa uma forte integração dia a dia, através da vida cotidiana dos que perto dela habitam [...] O par Rio Branco – Jaguarão é unido por uma ponte sobre o rio Yaguarón, concluída na década de 30 [...] Muito escassos têm sido os projetos de integração física realizados em conjunto. Uma comissão mista funciona há anos, tendo como principal ponto de discussão a possibilidade de realizar uma represa de pequeno porte (gerará 32MW) no rio Yaguarón (Paso Centurión), mas o processo, no momento, pode ser considerado paralisado (1987, p.80-82).

⁹ Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ALRS: Presidida pelo deputado estadual Frederico Antunes (PP/RS), natural de Uruguaiana, cidade gaúcha que faz fronteira com Argentina e Uruguai. Fonte: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/Agenda/tabid/491/IdComissao/10/vw/ag/Default.aspx>.

O autor, ao escrever a obra em 1987, descreve o processo como paralisado, mas a obra sequer iniciou. Nos dias de hoje, dentre outras possibilidades, o desenvolvimento tão sonhado passa pela possibilidade de Jaguarão ser uma fornecedora de energia eólica¹⁰. Outro projeto e processo de integração e desenvolvimento que está em xeque é a construção de uma segunda ponte internacional, de estrutura bimodal, o que faria com que grande parte das atividades de fluxo do MERCOSUL fizesse sua logística utilizando a rota Brasil e Uruguai, passando pelas cidades de Jaguarão e Rio Branco. A duplicação da BR 116 também é uma constante para o desenvolvimento regional, pois a obra carece de recursos para sua conclusão. Outro debate, discutido no âmbito do Comitê de Fronteira é o transporte hidroviário que reduz custos e aumenta a cooperação entre os dois países, consequentemente aumentando o desenvolvimento regional. O polo madeireiro do Rio Grande do Sul já faz uso de rota nacional (Pelotas – Guaíba através da Lagoa dos Patos e Laguna Guaíba) com a reativação do Porto de Pelotas-RS, mas os estudos de viabilidade técnico-econômica e ambiental sobre a hidrovia Brasil – Uruguai ainda não estão conclusos.

Ainda na década de 1980, Trein classificou o processo de desenvolvimento regional e de integração dos países latino-americanos como “politicamente regressivo” (1983, p.112). No caso do Uruguai, por ser um país de economia pequena, apresenta “o mais alto grau de dependência, ou se quiser, de integração ao mercado internacional” (TREIN, 1983, p. 109).

Depois de um tempo de isolamento, as perspectivas com o vizinho são de avanços, pois o Mercosul tem valorizado a República Oriental do Uruguai (ROU) como o berço da integração. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) tem sua sede situada em Montevideo, cidade escolhida em consenso pelo bloco para aproximar o Uruguai tanto do Brasil como da Argentina, desenvolvendo uma espécie de relação diplomática integracionista. Hoje, principalmente pelo momento que vive o bloco MERCOSUL, incentivado pela UE em um tempo não tão distante, as ações são de pensar o desenvolvimento regional como um todo, ou seja, o Uruguai como integrante da Bacia do Prata, como país do Mercosul e como parceiro econômico do Brasil e da Argentina. Segundo Zeppernick (2001, p.90) “a Eurolândia tornou-se líder do comércio internacional (a participação nas exportações: UE:18,9% em 1999, EUA: 15,2%, e a do Japão, 9,1%)”. O MERCOSUL, em números, representa então 225 milhões de consumidores para um PIB de cerca de 1.200 bilhões de dólares (Zeppernick 2001, p.38). Em 2017, os dados até julho mostram crescimento de 22,1% nas exportações brasileiras (US\$ 13 bilhões) e de 53% no saldo comercial do Brasil com o bloco (US\$ 5,9

¹⁰ Processo em aberto.

bilhões) em relação ao mesmo período de 2016. Além disso, o MERCOSUL é o principal receptor de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) no continente. Nos últimos dois anos, recebeu 47% (2015) e 46% (2016) dos Investimentos Estrangeiros Diretos na América Latina e Caribe e 65% (2015 e 2016) da América do Sul (dados da UNCTAD)¹¹.

Sobre o equilíbrio institucional de um bloco econômico e de suas relações sem fronteiras é necessário atentar que

Precisa-se de coragem política e de capacidade de visão, mas diante de populações hesitantes ambas são qualidades raras hoje na Europa. Se houver uma lição a ser tirada para a área do MERCOSUL a partir da integração e da estagnação em que a UE se encontra atualmente, talvez seja essa: a população precisa ser convencida, desde o início, da importância de um projeto político de integração, pois a economia e a política devem necessariamente andar juntas. (GUEROT, 2001, p.27).

A estrutura econômica, a qual serviria teoricamente para resolver problemas práticos de câmbio e contextualização de mercado detém, nesta forma de poder, os interesses macroeconômicos, sendo que os interesses dos habitantes das cidades irmãs, são estruturas elaboradas no contexto microrregional, voltando-se para um desenvolvimento regional.

Para Putnam (2005, p.193), “a história institucional costuma evoluir lentamente”. A descentralização de governos traz consigo o *empoderamento*, o poder dado ao indivíduo proativo e livre para participarem democraticamente das definições de seus arranjos produtivos locais. A participação cívica (PUTNAM, 2005) tem o poder de uma reconstrução cívica de poder, trata de instituir a reforma regional para não depender somente de iniciativas nacionais. A inter-relação entre capital social e empoderamento pode contribuir para superar problemas como relações de poder e controle de recursos (SCHULZ, 2010). Quanto maior a manifestação de capital social em uma comunidade, maior o *empoderamento* e, conseqüentemente, mais impulsionado será o desenvolvimento a partir da confiança.

3.3. Brasil e Uruguai: aspectos de integração e de desenvolvimento regional

Economicamente, o Uruguai enfrenta um mesmo problema que o Paraguai e a Bolívia. Por ser um país pequeno, depende regionalmente de seus vizinhos Argentina e Brasil. Para Batlle Y Ordoñez, ao escrever para um amigo em 1908, a meta era “fazer do Uruguai um pequenos país modelo”¹². Ao que concerne às cidades de fronteira a questão do

¹¹ Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1916>

¹² *Op. Cit.* VAGNER, 1983 *apud* RIAL, p.87, 1987.

desenvolvimento regional também enfrenta um intenso debate sobre o comércio e a economia entre os dois países.

Predominou até os anos 30 uma socialização da economia à qual tinha como protagonista o próprio Estado, mas com a crise de 29 foi necessário adotar outro modelo de desenvolvimento. O protecionismo e o aparecimento de indústrias supriam um centro urbano de aproximadamente 700 mil pessoas chamado Montevideú¹³. A estabilidade política, o nível de educação elevado, se resumiam popularmente com um slogan “como el Uruguay, no hay” (RIAL, 1987, p.73). O Uruguai, desde os tempos coloniais, encontra-se integrado à Bacia do Prata e isso reduziu seu crescimento ao redor de sua capital, tornado-a o centro nacional do país. Desde a década de 50, metade da concentração populacional do país está na capital.

Rial conceitua que o

processo de modernização fechou as fronteiras, dando margem ao ‘uruguaio-centrismo’ difundido pelo desenvolvimento provisor e estadista que o batllismo começou a promover [...] fez com que durante quase todo o século XX o país tivesse confiança em suas possibilidades de desenvolvimento dentro do âmbito nacional (1987, p.73-74).

A partir da década de 60 a indústria de substituição de importações atingiu seu “teto” (RIAL, 1987, p. 74), devido à estagnação no setor primário, mas ainda é a área que mantém a economia do país sobrevivendo por mais de uma década. Segundo Aguiar, o crescente desemprego levou a uma “emigração internacional” (RIAL, 1987), típico de países pequenos, mas foi pouco notado até o assistencialismo Estatal não ter mais tanto poder sobre a economia:

Entre 1963 e 1982, 312.819 uruguaios deixaram a República Oriental, dos quais 7,2% deles foram absorvidos pelo Brasil. Para o país, isso significou uma perda significativa, pois o público migrante era constituído por jovens entre 15 e 29 anos, em nível de educação elevado, dos quais mais de 61% eram pessoas que estavam trabalhando (RIAL, 1987, p.75).

¹³ Montevideo: nome original em espanhol dada à capital uruguaia. Há pelo menos duas versões a respeito da origem do nome. A primeira se baseia no diário de navegação da expedição de Fernando de Magallanes, datado de janeiro de 1520. Esse documento registra a existência de um monte que se assemelhava a um chapéu, localizado à direita de quem navega de leste para oeste. A esse monte foi dado o nome de "Monte Vidi". Assinado por Francisco de Albo, contramestre da expedição, esse é o mais antigo documento em espanhol que menciona um nome similar a "Montevideo". A outra versão, apesar de não ter base em documentos históricos, é mais difundida. Ela dá conta de que, navegando pelo Rio da Prata de leste a oeste (do Oceano Atlântico para o continente), avista-se o 6º monte na região em que hoje se situa a capital uruguaia. Daí, o registro de "Monte VI de Este a Oeste", que de forma abreviada se escreve "Monte VI-D-E-O".

(Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Montevideo%C3%A9u>).

Após a segunda guerra, a aproximação da França e Alemanha Ocidental abriria o processo para a criação do Mercado Comum Europeu (MCE). Segundo Rial (1987), em 1948, Equador, Venezuela, Colômbia e Panamá começaram a discutir um projeto de união alfandegária, enquanto o Uruguai propunha a formação de uma Organização Latino-Americana de Cooperação Econômica, em 1949. Na década de 50 a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) já defendia estudos sobre as substituições de importações para um modelo integracionista. Desta forma, em 1960, há a assinatura do Tratado de Montevideo, que deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A preocupação do Uruguai para com o desenvolvimento regional sempre foi mais presente que de seus vizinhos – Brasil e Argentina – visto que poderia se desenvolver/crescer com o suporte destes países.

4. Desenvolvimento entre Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY): MERCOSUL e desenvolvimento regional

Para Barquero (2001), o arranjo produtivo local é formado a partir das potencialidades de desenvolvimento territoriais através de investimentos privados, iniciativas de agentes públicos e com foco principal nas comunidades que estão envolvidas. Ainda, essa estratégia está alicerçada em três bases: o foco no desenvolvimento, as formas e mecanismos de como ele será projetado e como os atores econômico-sociais se comportam neste processo. O autor sustenta que o crescimento endógeno depende da existência de capital social crescente nas localidades ou regiões envolvidas. Investir não só em mercados, mas em capital humano e de relações sociais. Assim, o arranjo produtivo local depende diretamente do capital social envolvido e o desenvolvimento “adquire fortemente seu significado no território e, nas sociedades organizadas, se articula através dos sistemas de cidades, sendo o espaço preferido para os sistemas produtivos locais” (PRADO, 2006, p. 19). Se o capital social facilita o empoderamento, consequentemente o desenvolvimento regional deverá ter êxito na zona de fronteira, não privilegiando somente o econômico.

No que tange as tomadas de decisões, no âmbito de Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY), essas políticas estão além das entidades locais. Com a institucionalização do MERCOSUL em 1991 as localidades tiveram seus representantes adensados em órgãos formulados para gestionar soluções e reativar as relações e a economia da região denominada de fronteira. A preocupação básica dos agentes envolvidos foi sempre de amenizar as perdas econômicas que

vinham acontecendo desde a “década de 80, ou década perdida¹⁴” (CORRÊA, 2008, p.57), época em que a América Latina teve um retrocesso em sua industrialização, devido ao modelo de crescimento influenciado pelo endividamento (Fundo Monetário Internacional – FMI). Nesse contexto, é que surgem as associações como forma de redescobrimto social. Ainda de acordo com Corrêa (2008, p.57) “muitas nações procuram melhorar suas ações por meio de tentativas de integração [...] de mercados sub-regionais[...] um bloco econômico menor contido em um maior”. A partir daí o MERCOSUL começa a galgar espaços, pois a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) não agradava as microrregiões.

A seguir (tabela 1) estão citados os acordos comerciais internacionais feitos no continente americano.

Tabela 1 – Acordos Regionais nas Américas

Nome	Característica
ACA	Acordo de Comércio da América Central (iniciado em 1961, reativado em 1990 com o objetivo de criar um mercado comum em 1996 com a participação do México). Há um acordo de livre comércio entre El Salvador e Guatemala desde 1991. Um acordo com Venezuela elimina as tarifas na região desde 1993, formando uma área trilateral de livre comércio.
ALALC/ALADI	Criada em 1961, a Associação Latino Americana de Livre Comércio – ALALC deu origem à Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração – ALADI em 1980, ambas pretendendo ser associações de livre comércio, sendo que a ALADI permite e estimula acordos bilaterais e multilaterais no seu interior.
ALCA	Proposta norte-americana de uma união aduaneira de todas as Américas. Tem como objetivo eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, exceto Cuba.
CARICOM	Assinado em 1973 como união aduaneira, pretende estabelecer uma tarifa externa comum. É um bloco de cooperação econômica e política, criado em 1973, formado por quatorze países e quatro territórios da região caribenha.
MERCOSUL	MERCOSUL – Inicia-se através de um acordo Brasil – Argentina em 1987, evolui para uma área de livre comércio com Uruguai e Paraguai e propõe-se a criar um mercado comum em 1995. Nos anos seguintes foi assinado outro tratado, como forma de completar o Tratado de Buenos Aires. Assim, em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que abrangeu, além de Brasil e Argentina, Paraguai e Uruguai. A integração entre os países membros permitiria a implantação de um mercado comum, a partir desse momento formalizou o bloco que possui característica de uma União Aduaneira, na qual são praticadas tarifas de importação e exportação comuns, a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços. Entretanto, um dos objetivos propostos pelo Tratado de Assunção é que o bloco se torne um Mercado Comum, proporcionando, além dos aspectos já citados, a livre circulação pessoas. Diante desses aspectos, foram destacados quais são os países membros, associados e observadores, além das características culturais, econômicas e de identidades nacionais. Cidade sede da Secretaria do MERCOSUL: Montevideu – Uruguai. Maior cidade do MERCOSUL: São Paulo – Brasil. Países membros do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai.. Estados associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Estado observador: México. Idiomas oficiais e de trabalho do Mercosul: Português e Espanhol. Moedas dos países integrantes do MERCOSUL - Peso argentino (Argentina) - Real (Brasil) - Guaraní (Paraguai)

¹⁴ Op. Cit. ARROYO (1997). CORRÊA, Gilson César Pianta (2008).

	- Peso uruguaio (Uruguai).
NAFTA	Área de livre comércio entre México, EUA e Canadá (iniciado pelo acordo EUA e Canadá em 1988). Admitia a entrada de novos países (México) e representava a base de uma área de livre comércio das Américas (iniciativa Bush, com benefícios explícitos às multinacionais dos EUA). Os EUA concordavam com 29 países respeitando os acordos sub-regionais como o CARICOM e o MERCOSUL.
OECL	União aduaneira dos Estados Caribenhos do Leste, criada em 1991.
PACTO AMAZÔNICO	Reúne países amazônicos numa política comum de preservação e desenvolvimento da região. Uniões parlamentares em nível latino-americano e sub-regionais tendem a buscar inclusive sistemas de representação parlamentar via eleições diretas.
PACTO ANDINO	Criado em 1969, passou por várias fases: 1969 – 1973, intensa colaboração na direção de um mercado comum; 1975, saída do Chile e desativação; 1991, tentativa de reativação complicada pela crise venezuelana, a retirada do Peru por 18 meses, as dificuldades da Colômbia sob pressão do narcotráfico.

Fonte: FMI (SANTOS, 1993)

Deste modo, o MERCOSUL surge com o resultado da assinatura do Tratado de Assunção (1991) e tem como foco a união econômica da América Latina. Sempre foi marcado por conflitos e debates envolvendo países como Argentina e Brasil (os maiores do bloco). Resultado de diversos acordos, o MERCOSUL constitui hoje uma **união aduaneira** dentre as diferentes etapas de cooperação ou integração econômica como na tabela 2:

Tabela 2 – Etapas da Integração Regional

Fase	Nome	Característica
Primeira	Zona de Livre Comércio	<ul style="list-style-type: none"> • Livre Comércio
Segunda	União Aduaneira	<ul style="list-style-type: none"> • Livre Comércio • Política Comercial Uniforme
Terceira	Mercado Comum	<ul style="list-style-type: none"> • Livre Comércio • Política Comercial Uniforme • Livre Movimento de Fatores de Produção
Quarta	União Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Livre Comércio • Política Comercial Uniforme • Livre Movimento de Fatores de Produção • Harmonização de Algumas Políticas
Quinta	União Econômica Total	<ul style="list-style-type: none"> • Livre Comércio • Política Comercial Uniforme • Livre Movimento de Fatores de Produção • Harmonização de Todas as Políticas

Fonte: CORRÊA, G. (2008, adaptado de CARVALHO; SILVA, 2000)

Do ponto de vista de área de fronteira, Lehnem *et al.* fazem a seguinte sistematização

(a) fronteiras-zonas – constituídas na organização do espaço pelos seres humanos e caracterizadas por extensas áreas inabitadas, como florestas e montanhas; (b) fronteiras-faixas – apresentando a fronteira como muralhas ou muros; (c) fronteiras-linhas – demarcações que podem dividir organizações de grupos humanos em qualquer escala. (UFRGS, 2007, p. 20).

Há, ainda, a idéia de fronteiras vivas, permeáveis, propícias à tensão e à acumulação, à ação interativa, frequentemente à margem das formalidades (PADRÓS, 1994). Martins (1992) escreve, sobre uma fronteira mole, onde há grande facilidade de cruzamento e a impossibilidade de impedir trocas; e de uma fronteira quente, onde conflitos históricos e esporádicos são contornados, gerando-se relações amistosas entre os povos.

No caso do governo uruguaio, o mesmo empreendeu grandes esforços para *nacionalizar* sua fronteira. Exemplo é que no Uruguai a *faixa limite* de fronteira não existe (Constituição Federal do Uruguai de 1997); no Brasil é de 150 Km¹⁵.

Paralelo a isso, existe o Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF, criado em 1955) tinha como foco combater a negligência de governos estaduais brasileiros, só que para isso instituía que o próprio governo federal se comprometeria em arcar com 50% do valor das obras infraestruturais. Além disso, os governos municipais poderiam ter o assentimento da União¹⁶ para diversas atividades econômicas, o que prejudica cidades como Jaguarão, visto que o baixo retorno financeiro não possibilita incentivos fiscais, conseqüentemente a cidade não atrai indústrias para investimentos.

Para Gutfreind (1992), é a partir da chegada dos gaúchos ao poder central brasileiro com Getúlio Vargas, que a tendência lusitana se impõe como versão hegemônica, insistindo na vinculação do Rio Grande do Sul ao Brasil e desvinculando-o da bacia do Prata. A soberania nacional era uma forma de desenvolver as regiões e sub-regiões da América Latina. Segundo Santos (1993, p.132) “a integração latino-americana depende não só da unidade de ação política e diplomática dos Estados regionais, mas da sua capacidade de gerar instâncias autônomas de decisão [...]”, ou seja, ao explicar sobre a autonomia do poder de decisão Santos faz lembrar que o MERCOSUL ainda não está plenamente desenvolvido por causa da dependência de mercados externos de seus países membros. Isto faz com que o bloco não unifique seus interesses de integração e sim defina ações transitórias de interesses coletivos.

Como forma de creditar e promover o desenvolvimento regional sugerimos como forma de provocar a confiança nos poderes constituídos a participação efetiva da sociedade civil, estimulando a formação de cooperação que é vital para a formação de capital social.

¹⁵ TÍTULO III. Da Organização do Estado. CAPÍTULO II. DA UNIÃO. Art. 20. São bens da União: § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (CF/88). Lei nº 6.634/79.

¹⁶ O tratamento das zonas ou faixas de fronteira pelo Programa de Auxílio Financeiro aos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF) tinha o governo federal como principal gestor. Qualquer investimento público ou privado na região depende de prévia autorização para ser realizado.

As reuniões itinerantes dos Comitês de Fronteira mostram a preocupação destes governos em contemplar as cidades envolvidas. Mas ainda é um avanço tímido em termos práticos. O Comitê está envolvido em questões como desenvolvimento social (carteira de trabalho), saúde¹⁷ (trabalho binacional em uma faixa de 20 Km para médicos especialistas, o que reduziria o custo de saúde pública para as duas cidades). Quanto à área social o Comitê tem feito seus esforços, mas poderia alentar os empresários brasileiros que dependem do comércio para sobreviver. Empresários de Jaguarão aspiram uma zona de livre comércio. Estes pequenos empresários seriam absorvidos pelos grandes mercados internacionais, a exemplo do que ocorreu em Rio Branco – UY; mas o pequeno comércio sobreviveu graças ao fluxo de turistas brasileiros que ao fazerem suas compras em *free shop* também compram nas pequenas lojas. Comparado ao Brasil, o Uruguai conta com um número de 3.364.854¹⁸ habitantes. O público potencial e consumidor é três vezes menor que a população gaúcha de 10.695.532¹⁹ habitantes e veementemente menor que um público potencial de 190.732.794²⁰ habitantes brasileiros. A mudança no cenário de relações internacionais ocorreu também pela criação do MERCOSUL, mas também pela conjuntura econômica mundial. A fronteira da globalização se apresenta como forma transnacional de poder, com economias e processos desestatizantes, e livre trânsito de capital financeiro.

Segundo Gallero

Hoy, los límites del país se ven vulnerados por los flujos no visibles de emisiones televisivas, traslados de fondos a través de computadoras, circulación de bienes, servicios incontrolables, etc. [...] se está produciendo un dinámico fenómeno de desterritorialización globalizante, la frontera o más precisamente sus pobladores, deberían desarrollar una estrategia de adaptación económica a las nuevas circunstancias, intentar constituirse em los protagonistas de La reterritorialización. (1998, p.51-52).

O autor caracteriza a zona de fronteira como um lugar possível de se fazer o desenvolvimento regional acontecer, pois a reterritorialização nada mais é do que o resgate da soberania, da qualidade de seus habitantes de dizerem como deve acontecer este desenvolvimento. Seja através de associações, cooperativas, *joint ventures* intrafronteira, através de alianças empresariais, etc. O fator de confiança é necessário, mas o empoderamento destes sujeitos como protagonistas é fundamental. Recordando Putnam, o

¹⁷ Mais informações: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS, 2007, p.117).

¹⁸ Dados disponíveis em: <http://www.brasilecola.com/geografia/mercosul-paises-integrantes.htm>.

¹⁹ Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>.

²⁰ Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>.

“contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” (2005, p.191), pois para existir reciprocidade é preciso fomentar o sistema cívico de participação dos sujeitos. Mais uma vez Putnam (2005) diz que provocar e instigar capital social não é fácil, mas é de fundamental importância para a democracia funcionar. A perspectiva de desenvolvimento regional e a sinergia com o desenvolvimento na fronteira faz relação direta com o conceito de capital social.

5. Conclusões

A baixa representação política causa desconforto pela ausência de políticas públicas específicas dos governos no que tange ao desenvolvimento de comunidades periféricas. Para existir confiança a relação de ações cidadãs horizontalizadas contribuem de maneira substancial. As propostas existentes por parte dos governos centrais dialogam timidamente com a comunidade local. O que é considerável é que temos duas cidades que dividem os mesmos problemas e que buscam soluções cada uma a sua forma. Nesse aspecto, a nossa consideração é que conselhos locais e fóruns comunitários possam ser provocados tanto pelo poder central como pelas comunidades locais de Jaguarão e Rio Branco, os quais poderiam ser fomentados pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) do MERCOSUL, o qual tem como prerrogativa a integração. A interação com a sociedade civil e o Estado de maneira permanente para estimular a estrutura de desenvolvimento que hoje se apresenta em potência, muito mais que em ação. Conclui-se que o fator que interfere para que o desenvolvimento regional entre Jaguarão (BR) e Rio Branco (UY) depende de uma união entre interesses públicos e privados, ou seja, as ações de governo poderiam absorver os interesses das entidades sociais e privadas das duas cidades. Em contraponto, têm-se ações versadas na Comissão Mista Permanente do MERCOSUL da Assembleia Legislativa do RS, a qual vem desenvolvendo um processo sistemático nas áreas do Brasil – Uruguai e que pode vir a contribuir para esta proposta que sugerimos de aproximação sociedade civil – Estado. A promoção dessas relações poderia ser fomentada a partir de debates promovidos pelo Legislativo do RS em ações conjuntas com poderes locais ou poderes uruguaios. Assim, os poderes constituídos poderiam utilizar estudos de instituições de ensino, de entidades locais, bem como o conhecimento dos cidadãos das localidades que tenham algo a contribuir. Mas, para existir confiança essas relações de interação são fundamentais. Fomentar o desenvolvimento significa apropriar-se de uma identidade que está dependendo de investimento humano que hoje chegam à fronteira esporadicamente por ações externas, contrariando o desenvolvimento endógeno. Ao lado, no Uruguai, com os *free shops* e grandes

investimentos de capitais internacionais de redes de comércio; no Brasil, as possibilidades de investimentos do governo central (Museu Nacional do Pampa; Segunda Ponte Internacional), de regulamentação de *free shops* em 2018 e de uma futura rede de energia eólica. Já o Uruguai, por ter uma economia frágil, tende a atrelar-se aos passos do Brasil, o que torna este pequeno país atrativo para o Brasil como ponto estratégico regional na bacia do Prata. A racionalização de custos é uma saída comercial, mas uma ótica moderna e de interação na gestão dessas questões econômicas contribuiria para amenizar conflitos de interesses, abrindo espaços para o civismo proporcionado pelo capital social e, conseqüentemente, aflorando o desenvolvimento regional. Assim, poderia ser criada a expectativa de que a intervenção Estatal transforme-se em interação Estado – sociedade civil, motivando profissionalizações, geração de trabalho e renda, elevando a qualidade de vida das populações. No que tange à representatividade dos governos locais, os mesmo precisam de mais autonomia e principalmente, sentirem-se parte da estrutura MERCOSUL. Os Estados centrais dos dois países, como agentes provocadores poderiam estimular essa aproximação com a sociedade civil. Com isso, o conceito de capital social pode ser trabalhado com confiança e reciprocidade de ações governamentais entre países – através de fóruns, encontros, audiências e participações locais e mais setorializadas.

Os agentes do MERCOSUL poderiam, por sua vez, através de sua Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM, Parlamento do MERCOSUL - PARLASUL, Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL - FOCEM, do Comitê Binacional de Fronteira, dentre outras instituições, aproximarem-se das entidades representativas uruguaio-brasileira e da própria sociedade civil. Isso possibilitaria criar agendas governamentais, acompanhar as fases de planejamento, elaboração e avaliação de políticas públicas com representantes das cidades envolvidas em um debate bilateral convergente para com os tratados assinados no MERCOSUL. Essa perspectiva de criação de um Fórum binacional que pensasse seus representantes civis escolhidos democraticamente por suas entidades locais seria uma conversa inicial para um desenvolvimento local e regional. No entanto, Quesitos como a *Lei de Faixa de Fronteira* (nº 6.634/79) afastam ações conjuntas, ocorrendo um entendimento de que a burocratização está impedindo uma aproximação maior entre países. Essa falta de comunicação também corrobora para dificuldades de uma interação de um desenvolvimento regional eficiente e eficaz. No caso de Jaguarão, vive-se a expectativa de uma área de livre comércio em 2018. Esse projeto poderia ter sido originalmente elaborado em conjunto com os anseios dos empresários de Rio Branco, assim como a área de livre comércio de Rio Branco *free shop* ter contado com a participação de empresários brasileiros.

A história poderia ser escrita de outra forma. O que é considerável é que temos duas cidades que dividem os mesmos problemas e que buscam soluções cada uma a sua forma. Nesse aspecto, ao pensarmos desenvolvimento regional como algo contínuo, estaremos no caminho dessas sociedades, despertando para a autonomia das potencialidades regionais, escrevendo o MERCOSUL de forma a reaproximar-se de seu ideal original.

Referências

- ABADIE, W. R. (org.); BRUSCHERA, O.; MELOGNO, T. *La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1965.
- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno: (re) construção de um conceito, reformulação das estratégias. *Revista Econômica do Nordeste*, 1999.
- ANTUNES, R. (org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Bomtempo, 2006.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RS (Comissão do Mercosul e Assuntos Internacionais). *Mercosul e o conhecimento: os desafios da integração*. Porto Alegre: CMAI, 2004.
- BARQUERO, A. V.. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: FEE, 2001.
- BARRAN, J. P. (org.); NAHUM, B. *História rural del Uruguay moderno*. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1973.
- BAUMAN, Z. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUZÁ, F. *História de la dominación española en el Uruguay*. Tomo I. Montevideo: Biblioteca Artigas, 1965.
- CORRÊA, G. C. P. *Fronteiras como zonas estratégicas para integração regional: a cooperação entre São Borja (BR) e Santo Tomé (AR)*. 2008. 223f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas.
- CORREA, S. M. de S. (Org.). *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- FRONTEIRAS E ESPAÇO GLOBAL. *III COLÓQUIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS FRONTEIRIÇOS, 1998*. Santana do Livramento – BR e Rivera – UY. Porto Alegre: AGD, 1998, 109p.
- GUEROT, U. *A situação da integração européia: entre a reforma institucional e a ampliação rumo à Europa Central e Oriental*. In: Cadernos Adenauer II, nº2, União Européia: transtornos e alcance da integração regional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- GUTFREIND, I. *A historiografia Rio-Grandense*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1992.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HEIDRICH, A. L. et al (Org.). *A emergência da multiterritorialidade – a ressignificação da relação do humano com o espaço*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

LEHNEM, A. C. et al. *O espaço fronteira Brasil-Uruguaí*. In: Temas da integração latino americana. Petrópolis: Vozes, 1990.

MARTINS, A. R. *Fronteiras e nações*. São Paulo: Contexto, 1992.

OLIVEIRA, G.B.; LIMA, J.E.S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento regional. *Revista FAE*, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

PADRÓS, E. S. *Fronteiras e integração fronteiriça: elementos para uma abordagem conceitual*. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, v.17,n.1/2, 1994.

Portal da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) . Disponível em: <http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomosP.html>. Acesso em: 28/11/2017.

Portal da Avaliação formativa de meio termo do projeto de fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento humano local (UNDP). Disponível em: <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=4452>. Acesso em: 21 de setembro. 2017.

Portal da Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul ALRS. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Comissoes/Agenda/tabid/491/IdComissao/10/vw/ag/Default.aspx>. Acesso em: 03/12/2017

Portal do Ministério do Planejamento Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/integracao-sul-americana/cosiplan-conselho-sul-americano-de-infraestrutura-e-planejamento>. Acesso em: 28/11/2017.

Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades@: *Jaguarão*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acessado em: 22 de setembro de 2017.

Portal do Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável (IPADES). *Desenvolvimento regional e local*. Disponível em: <http://www.ipades.com.br/desenvolvimento-regional-ipades.php>. Acessado em: 21 de setembro de 2017.

Portal da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso em: 03/12/2017.

Portal do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Disponível em: Página do MERCOSUL. <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 23/10/2017.

Portal da Página do Gaúcho. Os pica-paus que moravam na fronteira. Disponível em: <http://www.paginadogaicho.com.br/hist/jaguar.html>. Acesso em: 25 de setembro de 2017.

Portal do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em: 20 abril de 2017.

Portal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diagnóstico local de saúde de Jaguarão 2007. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Diagnostico_Local_Jaguarao-RS.pdf. Acesso em: 21 de março de 2017.

Portal da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1916>. Acesso em 03/12/2017.

POCHMANN, M. *Reestruturação produtiva: perspectivas desenvolvimento local com inclusão social*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PRADO, M. L. M. *Crescimento econômico, apropriação da renda e desenvolvimento humano nos municípios do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2000*. 2006. 138f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de administração, contabilidade e economia – FACE. Mestrado em economia do desenvolvimento crescimento. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

RAMALHO, J.P. Arrochellas; M.H. (Org.). *Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

REIS, B. P.W. *Capital social e confiança: questões de teoria e método*. Revista sociologia e política. Curitiba, nº 21, p. 35-49, 2003.

RIELD, M. & VOGT, O. P. (2003). *Associativismo e Desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social*. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). *Capital social e desenvolvimento regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

RIAL, J. SEITENFUS, R. A.S (Org.). In: *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*.UFRGS. Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata – CEDEP. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1987.

SANTOS, T. dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

SCHAPOSNIK, E. C. *As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias*. Florianópolis: DAUFSC, 1997.

SCHULZ, R. (or.). *Ensaio de Sociologia e Política*. Pelotas: Ed. UFPel, 2010.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEITENFUS, R. A. S (Org.). *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. UFRGS. Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata – CEDEP. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1987.

SEITENFUS, V. M. (Org.); BONI, L. A. de. *Temas de integração latino-americana*. Porto Alegre: Vozes, 1990.

THEODORO, M. *As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil*. In: RAMALHO, J.P. & ARROCHELLAS, M.H. (Org.) Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil. São Paulo, Cortez, 2004.

VAZ, A. C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: IBRI, 2002.

WALLERSTEIN, N. & BERNSTEIN, E. *Introduccion to community empowerment, participation, education, end health*. Health Education Quarterly: Special Issue, 1994.

ZEPPERNIK, R. *O Euro: experiências e perspectivas de integração*. In: CADERNOS ADENAUER II, nº2, União Européia: transtornos e alcance da integração regional. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.