

Fronteira, integração e poder local: comentários a partir de uma experiência no âmbito do Mercosul*

*Mirian Regina Koch***

A partir dos anos 70, os países da América do Sul vêm enfrentando transformações estruturais, em que se destacam alterações em sua organização produtiva e mudanças tecnológicas, refletindo os esforços de alinhamento da região no movimento de internacionalização da economia.

As unidades sócio-políticas, econômicas e culturais tradicionais defrontam-se com processos que vinculam cada vez mais os atores locais com realidades de níveis regional, nacional e transnacional. A conformação dos grandes blocos, o fortalecimento dos grupos econômicos e a retração relativa do papel institucional dos Estados implicam novos desafios para os setores locais, colocando à prova sua capacidade de inserção nos novos cenários globalizados.

As áreas de fronteira entre nações assumem novas dimensões nesse contexto: são zonas de especial vivacidade, com dinamismo próprio, porém submetidas ao atrito entre regras e pressões políticas e sócio-econômicas dos países envolvidos. Nos casos em que abrangem países que estão em processo de constituição de blocos comerciais, essas áreas adquirem uma importância

* Este artigo é derivado de um estudo exploratório objetivando realizar uma contextualização da área transfronteiriça Brasil-Argentina (Estado do Rio Grande do Sul e Província de Corrientes), estando o mesmo inserido na linha de pesquisa do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) da FEE, intitulada **Áreas de fronteira na perspectiva da integração latino-americana**.

** Arquiteta, Técnica da FEE.

A autora agradece os comentários e sugestões dos colegas Tanya M. de Barcellos e Guilherme G. de F. Xavier Sobrinho a uma versão preliminar deste texto, eximindo-os, entretanto, de eventuais incorreções porventura remanescentes.

especial nas instâncias de cooperação e integração, tornando-se relevante ampliar e aprofundar o conhecimento desses espaços, condição primeira para um efetivo projeto de desenvolvimento.

Nesse pano de fundo é que se insere esta reflexão preliminar, enfocando a fronteira enquanto área de integração e o papel dos poderes locais, a partir de uma experiência de pesquisa que se inscreve no âmbito Mercosul. Pretendemos contribuir para as discussões sobre os efeitos regionais da integração, assim como fornecer alguns elementos para definições de políticas integradas.

Localizada na fronteira Brasil-Argentina, a área que nos interessa de modo especial compreende, no Estado do Rio Grande do Sul, os Municípios de Itaqui, São Borja e Uruguaiana e, na Província de Corrientes, os Departamentos de General Alvear, Santo Tomé e Paso de Los Libres. Esse recorte deve-se principalmente à relevância demográfica dos núcleos urbanos, ao “porto seco” situado em Uruguaiana — ponto de passagem dos principais fluxos de importação e exportação entre a Argentina, o Chile e o Brasil — e à construção da ponte internacional São Borja—Santo Tomé, que possibilitará a interligação terrestre entre os oceanos Pacífico e Atlântico e, assim, uma nova rota para o intercâmbio comercial.

Fronteiras e integração

O conceito de fronteira ou limite, segundo Posse (1991), pode ser considerado como “(...) la línea que marca el fin del alcance territorial de un sistema y el principio de otro”.

Silva (1986) define a fronteira como sendo, “(...) inicialmente, a linha do mapa. Por isso, por detrás da existência da fronteira está a presença do Estado. São os Estados que estabelecem os marcos de fronteira”. Portanto, do ponto de vista político, a fronteira marca o âmbito jurisdicional da soberania nacional de cada país.

Para Neves (1976), a fronteira é vista não somente como a demarcação dos limites, mas como uma área de interação, de interdependência e de complementaridade.

E, ainda conforme Posse (1991), a área de fronteira pode ser entendida por “ (...) un área de interfase, dado que en general las influencias recíprocas determinan especialidades de comportamiento de dicha área en relación con el resto de los países”.

A temática **áreas fronteiriças**, historicamente, pode ser vista sob dois enfoques (GATTO, 1991). O primeiro, mais antigo, deriva das concepções de defesa nacional, nas quais as áreas de fronteira eram consideradas como “barreiras” à penetração do estrangeiro. Nessa concepção, a ação governamental caracterizava-se por ser autônoma, e cada país concentrava seus esforços para desenvolver “defesas”. Mais recentemente, as áreas fronteiriças são vistas como zonas de “interpenetração” entre os espaços nacionais, encontrando-se exemplos em que se verifica um franco processo de integração. Nesses casos, a ação dos países e da comunidade local fronteiriça deixa de ser autônoma e começa a estabelecer mecanismos a fim de trabalhar de forma coordenada. Nas situações em que essas áreas possuem relações mais consolidadas, a ação dos países conjuga esforços, buscando construir um entorno que permita uma maior interação entre ambos os sistemas nacionais.

Segundo Pébayle (1994), nos espaços fronteiriços atuais dos países do Mercosul, predominam dois tipos de fluxos econômicos: os de ordem estrutural — trocas de bens, de serviços e de informações, aqui incluídos os fluxos invisíveis (contrabando) — e os fluxos conjunturais — explicados por flutuações monetárias e variações dos preços dos mercados de produtos agrícolas. Mais recentemente, uma lógica de organização transnacional parece anunciar novas percepções regionais, no fim das contas, bastante compatíveis com o projeto de grande mercado.

Poderíamos ainda dizer que as áreas fronteiriças são espaços regionais diferenciados, com identidade e problemáticas específicas, constituindo-se em áreas de interface, diferentes do restante dos subsistemas territoriais dos países.

Para compreendermos as repercussões do processo de integração latino-americana em uma região específica como a de que estamos tratando, é importante destacarmos a origem comum da ocupação européia nesse espaço. As cidades surgiram num contexto de lutas fronteiriças e de demarcação de linhas-limite de soberania. A presença branca, marcada pelas Missões Jesuíticas, aglutinou os nativos e constituiu-se em uma civilização de caráter próprio, tendência esta que se manteve até a formação dos Estados nacionais, quando se iniciou um processo de desenvolvimento paralelo das regiões (NUÑEZ, 1990).

A economia da região, fortemente assentada sobre o Setor Primário — pecuária extensiva —, mais recentemente introduziu, principalmente do lado brasileiro, atividades de lavoura, com destaque para o arroz. As atividades industriais são pouco significativas e voltadas exclusivamente para o abastecimento de mercados nacionais, tendo por base a transformação de matérias-primas do setor agropecuário.

A estrutura produtiva da região teve origem no próprio processo de sua ocupação e, em especial, no seu atrelamento ao ciclo da carne, caracterizando-se um modelo de desenvolvimento primário-exportador. Sua dinâmica de crescimento centrou-se na expansão da demanda e dos preços no mercado internacional. Os excedentes econômicos gerados na região foram, na sua maior parte, orientados para os centros dinâmicos das economias nacionais, já que as oportunidades de investimentos na região eram reduzidas.

Sendo região de fronteira, fatores de ordem geopolítica tiveram marcada influência em sua conformação econômica. Com a construção de linhas férreas pelos ingleses no fim do século passado, integrou-se essa zona ao comércio internacional da carne e da lã: do lado argentino, via porto de Buenos Aires e, do lado brasileiro, via porto de Rio Grande. Expandiu-se a pecuária extensiva na região da fronteira, criando-se, dessa forma, uma paisagem sócio-econômica homogênea, caracterizada pela grande propriedade rural, reduzido mercado local e escasso desenvolvimento. O perfil dos sistemas produtivos, em ambos os lados da fronteira, era constituído de atividades semelhantes, concorrentes entre si, não criando condições favoráveis a um processo de integração econômica. Historicamente, cada um desses subsistemas integrou-se sobretudo à economia internacional e, em períodos mais recentes, com os respectivos mercados nacionais via fornecimento de carne, lã e arroz, recebendo em troca bens manufaturados.

Os fluxos de comércio entre os dois subsistemas, até há pouco tempo constituídos principalmente de bens semelhantes, foram orientados essencialmente pelas oscilações da taxa cambial.

Sucintamente, este é o panorama histórico e econômico de uma área sujeita a profundas modificações no marco do Mercosul.

Integrar, segundo Posse (1991), significa "(...) tornar algo inteiro, dar-lhe unidade". O processo de integração tende a alcançar graus crescentes de interação e unidade até a sua concretização, contemplando, no decorrer desse período, distintas metas e conseqüentemente diferentes instrumentos e mecanismos de ação.

Acordos entre os países da América Latina, visando buscar a ampliação de mercados e o intercâmbio regional, já podem ser encontrados na década de 60, com a constituição da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e sua reestruturação, em 1980, como a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), não chegando, entretanto, a gerar repercussões de importância nos países envolvidos, devido às limitações

do modelo de desenvolvimento vigente, “substitutivo de importações”, e à afirmação progressiva, a partir dos anos 70, da crise econômica e política.

Entretanto, a partir de 1984, ampliaram-se, com prazos e objetivos mais precisos, os acordos, tratados e protocolos que fazem parte do atual processo de integração, primeiramente entre o Brasil e a Argentina, posteriormente com o Uruguai e o Paraguai, buscando-se incorporar também a Bolívia, o Chile e, mais recentemente, a Venezuela. Não se trata agora de propostas isoladas ou acordos bilaterais, mas, sim, de uma política assumida entre os Governos nacionais. Em março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, onde se formalizou a constituição do Mercosul, entrando o mesmo em vigência em janeiro de 1995.

Essa integração regional, que se desenvolve em paralelo a outras similares, corresponde a um processo mundial de conformação de grandes blocos econômicos, que deverão ser competitivos entre si, visando alcançar a homogeneização dos mercados na nova ordem mundial.

A médio prazo, significará a introdução de mudanças expressivas nos aparatos produtivos dos países envolvidos, ampliando-se o tamanho do mercado e ocasionando modificações nas condições de competitividade das empresas e dos setores econômicos. Isso repercutirá, sem dúvidas, no território, onde as áreas limítrofes e fronteiriças certamente serão afetadas.

Podemos, então, afirmar que a integração hoje cumpre um duplo papel: impulsiona prioritariamente a reinserção e redefine a situação dos países no interior do mercado integrado, visando à complementaridade ou à integração competitiva das atividades atuais e daquelas que vierem a ser criadas.

Por outro lado, torna-se importante não restringir a compreensão desse fenômeno a uma visão economicista. Existem fatores sócio-culturais que também definem o contorno dessas transformações e colocam em pauta a dimensão política, sobretudo quando se trata de objetivos de equidade e desenvolvimento equilibrado.

É necessário refletirmos a respeito das políticas de ajuste imprimidas pelas nações envolvidas, resultantes principalmente da retração na ação reguladora do Estado, liberando o mercado e afetando drasticamente as necessidades básicas de amplos segmentos populacionais.

O poder local

A aceleração do processo de integração do Cone Sul dá-se de forma paralela ao aprofundamento do processo de esvaziamento de funções “tradicionais” do Estado nacional, da transferência de atribuições da ação pública a níveis cada vez mais locais e da ampliação da reestruturação econômica no interior dos territórios (LAURELLI, ROFMAN, 1991).

As condições e vantagens competitivas, tendentes a favorecer a localização de atividades vinculadas aos novos circuitos produtivos — no marco do novo papel que parecem destinadas a cumprir as regiões sul-americanas na divisão internacional do trabalho —, deverão gerar maiores desigualdades territoriais, aumentando também as competências e a importância estratégica dos poderes locais. Todavia essa instância encontra limites na ação de outros agentes, como as empresas transnacionais, outros atores extralocais, os estados provinciais e os próprios Estados nacionais, que deverão agir no território a partir de ações mais ou menos centralizadas.

Nas regiões fronteiriças, acentuar-se-ão os efeitos das políticas de integração, principalmente num primeiro momento, com relação à provisão de infra-estrutura e equipamentos públicos destinados a dar suporte ao estabelecimento das atividades produtivas, à implantação de grandes empreendimentos e à circulação de bens e serviços, podendo, inclusive, gerarem-se novas empresas binacionais, como as que atualmente estão em formação (LAURELLI, ROFMAN, 1991).

O conjunto desses elementos, os quais interferem fortemente na formação e no arranjo do território, adquire certa especificidade quando se articula de maneira combinada nos espaços fronteiriços.

No caso dos dois países envolvidos na área em estudo, as políticas públicas e o modelo econômico-social parecem apresentar, em grandes linhas, uma evolução semelhante. Entretanto as relações com as sociedades, os governos locais e os níveis de inserção das distintas regiões no sistema econômico mundial atuam de maneira desigual sobre os territórios, em ambos os lados da fronteira. Essa situação, que não é nova, adquire enorme relevância no contexto da integração, pela incerteza que desperta a respeito dos benefícios que poderá trazer para seus habitantes.

As mudanças econômicas que incidirão nos territórios gerarão fenômenos migratórios e o ingresso de outros grupos sociais, cujas necessidades deverão, com certeza, ser atendidas pelos governos locais. Somam-se, então, as demandas dos atores locais, potencializadas pelas necessidades provenientes do ajuste econômico, aos novos setores sociais, manifestando-se, cedo ou tarde, em novas estratégias de uso, ocupação e apropriação do território, modificando até mesmo os modelos de gestão locais.¹

Por todas essas questões, tornam-se necessárias ações planejadas, principalmente no âmbito de gestão local, para que eventuais efeitos negativos não atinjam as populações e para que os resultados positivos que daí advierem possam se estender a outras áreas vizinhas.

Dentre as ações de gestão local, é premente a elaboração de “estratégias urbanísticas”, assegurando uma articulação institucional e política entre os diversos níveis de governo e as comunidades.

Na área fronteira em questão, onde encontramos três “cidades pares de fronteira”², ao analisarmos as questões urbanas pelo prisma da atuação do poder público, observamos que existem disparidades estruturais entre elas nos aspectos institucionais, políticos e administrativos. A introdução de uma instância regional de articulação, discussão e decisão participativa é fundamental para o diagnóstico e para proposições de ações corretivas e preventivas. Há que serem considerados também os múltiplos e constantes vínculos entre as cidades de fronteira: deslocamentos diários de contingentes populacionais; vínculos de trabalho que estabelecem intersecções nos mercados de trabalho quanto à absorção de mão-de-obra; relações comerciais com especializações urbanas relativas a diferentes ramos do comércio; e prestação de serviços, bem como de atividades de lazer e cultura oferecidas em cada um dos municípios e/ou departamentos.

¹ Para aprofundar-se a compreensão de modelos de gestão local no âmbito do Mercosul, consultar Carricart (1996).

² Podemos definir “cidades pares de fronteira” como sendo os núcleos urbanos que têm continuidade na planta urbana do país vizinho, seja através da presença de uma “ponte”, seja da “fronteira seca” (aquela que não possui nenhum marco físico natural que oriente a separação) (SCHÄFFER, 1992) As “cidades pares” são também denominadas “cidades gêmeas”, ou seja, cidades bicéfalas em nível administrativo, mas perfeitamente complementares em nível econômico (PÉBAYLE, 1978).

Tudo isso expressa um potencial de integração desse espaço. Resumidamente, a elaboração de uma “estratégia”³ que aponte nesse sentido em cidades de fronteira implicaria: a necessidade da formulação de políticas articuladas de desenvolvimento urbano e meio ambiente; a revisão metodológica para a elaboração de novos instrumentos de planejamento urbano em cidades de fronteira, buscando a adequação às novas territorialidades, formadas por redes e fluxos sociais e econômicos; um planejamento voltado para a diversidade de interesses da sociedade civil, onde o pluralismo nas formas de organização esteja contemplado; e, ainda, a criação de fóruns, comitês e conselhos de fronteira, atuando como canais entre os setores dos poderes políticos local e regional.

É importante considerarmos por fim, as situações que são resultantes de condições comuns a ambos os lados da fronteira, como a existência de recursos minerais compartilhados, o desenvolvimento de projetos binacionais e outros de integração setorial, etc., reforçando, dessa maneira, a necessidade de focar o planejamento das áreas urbanas e rurais das regiões e “cidades pares de fronteira” de maneira global e combinada.

A fronteira RS-Corrientes: um panorama físico e demográfico

A linha de fronteira na área em foco tem como divisor o rio Uruguai até a barra do rio Quaraí, com extensão de aproximadamente 330km. O regime dos rios que compõem a bacia do Uruguai é classificado como torrencial, ocorrendo chuvas regulares e bem distribuídas. Um alargamento do leito favorece a navegação no trecho São Borja—Uruguaiana, assim como o desenvolvimento de culturas como o arroz irrigado.

Pelo lado argentino (Corrientes), os processos erosivos e de sedimentação deram forma às grandes unidades geomorfológicas correntinas e à rede hidrográfica que a cerca. O rio Uruguai, localizado entre barrancas, origina desníveis, cujas características deram lugar às futuras represas Yaciretá-Apipe, Garabi e San Pedro.

³ Sobre “estratégias urbanísticas”, consultar, dentre outros: Benevolo (1979); São Bernardo do Campo (s.d.); e Cassilha (1992).

Destaca-se, nessa região, uma homogeneidade geológica e climática. O clima subtropical apresenta verões quentes e invernos rigorosos, com ocorrência de geadas.

Morfológicamente, no RS, observa-se a presença sempre constante de coxilhas onduladas e recobertas de campos limpos. À paisagem monótona das coxilhas sobrepõem-se os cerros. No território de Corrientes, predomina o relevo de formas planas.

Com relação aos aspectos demográficos, observamos que, no conjunto formado pelos municípios e departamentos da área analisada, merece destaque a semelhança existente entre as superfícies dos mesmos (16.729km² de área total no grupamento brasileiro e 14.013km² de área no correspondente argentino). Por outro lado, considerando-se a população em números absolutos, o resultado do grupo formado pelo conjunto dos municípios brasileiros supera em mais de duas vezes aquele que reúne o dos departamentos argentinos.

Em 1991, o Estado do Rio Grande do Sul, segundo o Censo Demográfico do IBGE (Tabela 1), possuía uma população de 9.138.670 habitantes, distribuídos em 265.937km² de território, com uma densidade média de 34,3 habitantes por km². Em 1991, a população dos três municípios atingiu 221.296 habitantes, representando 2,42% da população do Estado, com uma densidade de 13,2 habitantes por km². No período 1980-91, a população total do RS apresentou um incremento de 1.364.833 habitantes (taxa geométrica de crescimento anual de 1,48%), sendo que os municípios em questão tiveram um acréscimo de 38.286 habitantes, cuja taxa geométrica de crescimento anual média foi de 1,72%, superior, portanto, àquela obtida para o Estado.

Quanto à distribuição urbano e rural, verificou-se para o total do RS, no período 1980-91, que a população urbana cresceu de 67,55% para 76,56% da população total. A área em estudo, seguindo a tendência estadual, apresentou, para o mesmo período, um aumento cuja variação foi de 80,39% para 85,80% na população urbana, demonstrando a magnitude do fenômeno urbano nesses municípios.

A taxa de urbanização das três cidades em questão, em 1991, superou aquela encontrada para o Estado: Itaqui, 78,60%; São Borja, 82,41%; e Uruguaiana, 90,10%.

A população citadina (população urbana da sede), por outro lado, sofreu um incremento de 42.085 habitantes, assim distribuídos: Itaqui, 7.545 habitantes; São Borja, 10.460 habitantes; e Uruguaiana, 24.080 habitantes. Com esse acréscimo, as sedes municipais, em seu conjunto, em 1991, totalizaram 185.883 habitantes. É importante salientarmos que essas cidades concentraram a quase-totalidade (97,9%) da população urbana dos municípios.

Tabela 1

População total, urbana, rural e urbana da sede, taxas, superfície e densidade de alguns municípios e do RS — 1980 e 1991

DISCRIMINAÇÃO	POPULAÇÃO				TAXAS (%)		SUPER- FÍCIE (km ²)	DENSIDA- DE (hab /km ²)
	Total	Urbana	Rural	Urbana da Sede	População Urbana População Total	População Rural População Total		
1980								
Itaqui	33 311	23 545	9 766	23 122	70,68	29,32	5 087	6,5
São Borja	58 202	42 287	15 915	41 599	72,66	27,34	5 082	11,4
Uruguaiana	91 497	81 281	10 216	79 077	88,83	11,17	6 560	13,9
Subtotal	183 010	147 113	35 897	143 798	80,39	19,61	16 729	10,9
RS	7 773 837	5 250 940	2 522 897		67,55	32,45	265 937	29,2
1991								
Itaqui	40 057	31 483	8 574	30 667	78,60	21,40	5 087	7,8
São Borja	63 783	52 562	11 221	52 059	82,41	17,59	5 082	12,5
Uruguaiana	117 456	105 822	11 634	103 157	90,10	9,90	6 560	17,9
Subtotal	221 296	189 867	31 429	185 883	85,80	14,20	16 729	13,2
RS	9 138 670	6 996 542	2 142 128	-	76,56	23,44	265 937	34,3

FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul; dados distritais (1982). Rio de Janeiro: IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1991: Rio Grande do Sul; Características da população e dos domicílios (1994). Rio de Janeiro: IBGE.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL 1994 (1994). Rio de Janeiro: IBGE.

A Província de Corrientes, segundo o Censo Nacional de Poblacion y Vivienda (1993) do INDEC (Tabela 2), em 1991, possuía uma população de 795.594 habitantes, distribuídos em 88.199 km² de território, com uma densidade média de 9,0 habitantes por km². Em 1991, a população dos três departamentos atingiu 91.982 habitantes, representando 11,56% da população da Província, com uma densidade de 6,6 habitantes por km².

No período 1980-91, a população total de Corrientes apresentou um incremento de 134.140 habitantes (taxa geométrica de crescimento anual de 1,69%), sendo que os departamentos em questão sofreram um acréscimo de 20.481 habitantes, cuja taxa geométrica de crescimento anual média foi de 2,22%, notadamente superior à encontrada para a Província. Paso de Los Libres e Santo Tomé classificaram-se entre os cinco primeiros departamentos que obtiveram o maior crescimento na década (Censo Nac. Pobl. Vivien. 1991, 1993).

Tabela 2

População total, urbana e rural, taxas, superfície e densidade de alguns departamentos e de Corrientes — 1980 e 1991

DISCRIMINAÇÃO	POPULAÇÃO			TAXAS (%)		SUPERFÍCIE (km ²)	DENSIDADE (hab /km ²)
	Total	Urbana	Rural	População Urbana	População Rural		
				População Total	População Total		
1980							
Gen. Alvear	7 354	5 422	1 932	73,72	26,28	1 954	3,7
Paso de Los Libres ...	31 166	24 182	6 984	77,59	22,41	4 700	6,6
Santo Tomé	32 981	22 920	10 061	69,49	30,51	7 359	4,5
Subtotal	71 501	52 524	18 977	73,46	26,54	14 013	5,1
Corrientes	661 454	425 880	235 574	64,38	35,62	88 199	7,5
1991							
Gen. Alvear	7 493	...	...	...	...	1 954	3,8
Paso de Los Libres ...	41 129	...	...	...	...	4 700	8,8
Santo Tomé	43 360	...	...	...	...	7 359	5,9
Subtotal	91 982	...	...	...	...	14 013	6,6
Corrientes	795 594	(1)590	(1)206	74,20	25,80	88 199	9,0

FONTE: CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1980 (1980). Buenos Aires: INDEC. Série C.

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1991: Corrientes (1993). Buenos Aires: INDEC. Série C.

ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1994 (1994). Buenos Aires: INDEC.

(1) Em 1.000 habitantes.

Considerando-se a distribuição urbano e rural, verificou-se, para o total de Corrientes, nesse mesmo espaço de tempo, um acréscimo no índice de urbanização de 64,38% para 74,20%. Os departamentos correntinos destacados no ano de 1980 possuíam 73,46% da sua população nas áreas urbanas. Para 1991, não obtivemos dados demográficos desagregados a nível de população urbana e rural, porém a tendência de urbanização verificada para a Província permite-nos antecipar o mesmo fenômeno para essas comunas.

Quanto às migrações, tendo em vista não estarem ainda disponíveis os dados sobre origem e destino do Censo de 1991 de ambas as áreas em estudo, reproduz-se aqui o perfil delineado a partir de informações do Censo de 1980.

No RS, no período 1970-80, conforme o estudo **Características dos municípios da fronteira** (RS. Secr. Planej. Territ. Obras, 1994), consi-

derando-se o total de migrações internas, "(...) os municípios de **Uruguaiana**, **Bagé** e **São Borja** apresentaram os maiores índices de mobilidade, se constituindo tanto em pólos de atração como de repulsão (grifos nossos)."

Apesar das dificuldades advindas da não-publicação dos dados da amostra do Censo, impedindo resultados mais concretos, podemos caracterizar Uruguaiana, com base no crescimento demográfico verificado entre 1980 e 1991, como receptora de contingentes migratórios.

Com relação à Província de Corrientes, segundo o trabalho **Diagnóstico y elementos para la formulación de una estrategia para la Región NEA** (CEUR, 1985),

"(...) **Corrientes**, Entre Rios e o norte de Santa Fe são exemplos de jurisdições que experimentaram um crônico e prolongado estancamento demográfico, devido a fortes e persistentes correntes migratórias, observando-se, porém, no período 70/80 uma clara reversão dessa tendência, acreditando-se que esse fenômeno tenha sido conseqüência de certa saturação e esgotamento da capacidade de atração e retenção populacional da Área Metropolitana de Buenos Aires (grifo nosso)."

Podemos observar, nesse panorama rapidamente esboçado, algumas características fundamentais a serem consideradas em qualquer análise futura de configuração sobre as áreas urbanas fronteiriças a ser formulada.

Em primeiro lugar, cabe mencionarmos que o perfil da base física de ambas as áreas propicia o desenvolvimento de uma base econômica praticamente idêntica. Essa analogia nos coloca no dever de refletir sobre as prováveis conseqüências desse processo de reestruturação econômica em andamento.

Com relação às variáveis área e população, chamam a nossa atenção a semelhança existente entre a superfície dos territórios analisados e a divergência entre os valores que mostram as densidades dos mesmos. Essa realidade acarretará, com certeza, demandas diferenciadas em termos de serviços e equipamentos urbanos aos respectivos poderes locais. Por outro lado, o fenômeno de urbanização/esvaziamento dos campos, seguindo a tendência da evolução da urbanização dos países-sede, mostra-nos uma alta concentração da população nas cidades, reunindo a quase-totalidade da população urbana dos municípios.

As migrações em ambos os territórios deverão consolidar a tendência da década passada, mudança de orientação de fluxos de migrantes em direção ao interior, com possibilidade de substancial acréscimo decorrente, agora, da formação do mercado comum.

O atual processo de integração traz consigo profundas transformações. No marco dos processos de descentralização, desregulação, privatização e transferência de novas atribuições aos governos locais, os modelos de gestão vigentes sofrerão modificações de natureza e graus diversos.

Caberá aos gestores locais reformularem e adaptarem instrumentos que lhes possibilitem conter, controlar e regular as ações que emanam da integração, visando atender prioritariamente às demandas e às necessidades básicas da maioria dos habitantes de suas localidades. Necessário se faz identificá-las, promovendo mecanismos de participação da comunidade, assim como estimular a implementação de projetos que contemplem o desenvolvimento local.

Nas questões fronteiriças, torna-se importante considerarmos também, tendo em vista as ações que incidem sobre a realidade intra-urbana, a existência de assimetria e complementaridade de funções entre áreas contíguas (comércio, obras de infra-estrutura, realocização de atividades, modificações de redes urbanas, etc.), o que nos remete à definição de uma "estratégia urbanística".

Finalmente, devemos ter presente que esses processos tendem a gerar situações de extrema incerteza, agudizando, potencialmente, os problemas das populações, que já vêm sofrendo uma considerada queda de sua qualidade de vida, empobrecimento e marginalização com as políticas em andamento.

Desse modo, reforça-se a necessidade de prevenção e controle dos eventuais prejuízos provocados pelas intervenções de caráter unilateral ou bilateral sobre as regiões fronteiriças, em seus aspectos sociais, políticos, econômicos ou ambientais.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Ilo J. (1993). **Fronteiras internacionais e Sul do RS: desenvolver, modernizar, integrar.** Passo Fundo: UPF.
- ALONSO, José Antônio F., BENETTI, Maria D., BANDEIRA, Pedro S. (1994). **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas.** Porto Alegre: FEE.

- ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1994 (1994). Buenos Aires: INDEC.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL 1994 (1994). Rio de Janeiro: IBGE.
- BENEVOLO, Leonardo (1979). **Orígenes del urbanismo moderno**. Madrid: H. Blulme.
- CARRICART, Héctor (1996). La integración de los municipios de la frontera Argentino - Uruguaya como primer ejercicio de integración binacional en el MERCOSUR - experiencias y resistencias: contextos globales y locales. **Ensaïos FEE**, Porto Alegre: v.17, n.1, p.206-219.
- CASSILHA, Gilda A. (1992). **Análise dos mecanismos administrativos para a gestão urbana**. São Paulo: FVG/ EASP.
- CENSO DEMOGRAFICO 1980: Rio Grande do Sul; dados distritais (1982). Rio de Janeiro: IBGE.
- CENSO DEMOGRAFICO 1991: Rio Grande do Sul; características da população e dos domicílios (1991). Rio de Janeiro: IBGE.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVENDAS 1980 (1980). Buenos Aires: INDEC, serie C.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVENDAS 1991 Corrientes - resultados definitivos; características seleccionadas (1994). Buenos Aires: INDEC, serie C.
- CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVENDAS 1991: Corrientes - resultados definitivos; características seleccionadas (1993). Buenos Aires: INDEC, serie B.
- CEUR (1985). **Diagnóstico y elementos para la formulación de una estrategia para la región NEA**. t.1,2. (Proyecto ARG/ 83/013 PNUD; mimeo).
- COPSTEIN, Gisela et al. (1989). Aglomerações urbanas fronteiriças. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 2. **Anais...** Montevideú. (mimeo).
- GATTO, Francisco (1991). La integración fronteriza en el proceso del Mercosur: reflexiones a partir del caso del Río Uruguay. In: FRONTERA, integración y después...:el desarrollo regional integrado; un aspecto específico de la integración nacional. Montevideú: CIESU/ FESUR.

- LAURELLI, E., ROFMAN, A. (1991). **Políticas de integración subregional: escenarios socio-territoriales**. Buenos Aires. (Seminario Internacional Integración Latinoamericana y Territorio).
- NEVES, Gervásio R. (1976). **Fronteira gaúcha**. Belo Horizonte: UFMG. (Dissertação, livre docência em geografia).
- NUÑEZ, Tarso (1990). **Diagnóstico sócio - econômico da região de misiones, Brasil e Argentina**. (mimeo).
- OLIVEIRA, Naia (1992). Áreas de fronteira na perspectiva de integração latinoamericana. **Indicadores Economicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n.3, p.138-151.
- PÉBAYLE, Raymond (1978). Frontières et espaces frontaliers du Brésil Méridional. **Cahiers des Amériques Latines**, Paris, n.18, p.33-44, 2.semest.
- PÉBAYLE, Raymond (1994). As regiões fronteiriças e o projeto de integração do Mercosul. In: LEHNEN, Arno C., CASTELLO, Iara R., SCHÄFFER, Neiva O., orgs. **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS/ P M Uruguaiana.
- POSSE, Ernesto G. (1991). Marco conceptual de intergración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza. In: FRONTERA, integración y después...:el desarrollo regional integrado; um aspecto específico de la integración nacional. Montevideú: CIESU/ FESUR.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Territorial e Obras/ DIPLAN (1994). **Caracterização dos municípios de fronteira**. Porto Alegre. (mimeo).
- SÃO BERNARDO DO CAMPO. Prefeitura Municipal (s.d.). **Documento básico para o Plano Diretor**. (mimeo).
- SCHÄFFER, Neiva O. (1990). Urbanização: as áreas de fronteira e a integração latino-americana. In: OLIVEIRA, Naia, BARCELLO, Tanya, orgs. **O Rio Grande do Sul urbano**. Porto Alegre: FEE. p141-160.
- SCHÄFFER, Neiva O. (1992). **A produção de espaço residencial em cidade de fronteira: a expansão recente de Sant'Ana do Livramento**. Porto Alegre: UFRGS/ PROPUR. (Dissertação de mestrado; mimeo)
- SILVA, Armando C. da (1986). **De quem é o pedaço? espaço e cultura**. São Paulo:HUCITEC.