

A Fronteira na Integração Latino-Americana: o caso de Uruguaiana

Autores: Naia Oliveira e Tanya M. de Barcellos

GT 07 Estudos Urbanos

XX Encontro Anual da ANPOCS

Caxambu, 22 a 26 de outubro de 1996

INTRODUÇÃO*

A reestruturação econômica que experimenta o capitalismo a nível internacional gera fenômenos complexos, tanto de âmbito mundial como local. Neste contexto podemos situar a questão da transformação do perfil que estão sofrendo as áreas de fronteira entre os países, que assistem a uma flexibilização das barreiras geo-políticas existentes, a um incremento da circulação de mercadorias e a uma alteração na mobilidade das populações entre as áreas.

A preocupação com o papel das áreas de fronteira está explicitada em protocolo, assinado em reunião presidencial datada de 29 de novembro de 1988¹, que cria os Comitês de Fronteira nas cidades de Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú (PR - MI) e Uruguaiana-Paso de los Libres (RS - CO), com a finalidade de desenvolver e integrar estas zonas, facilitando a circulação de pessoas, mercadorias e veículos, e promover acordos na área econômica, comercial, cultural, educativa, científica e desportiva.

É na busca de compreensão do quadro que emerge do processo de uma nova tentativa de integração da América Latina (MERCOSUL) que se insere este estudo sobre a cidade de Uruguaiana no contexto da fronteira formada pela Província de Corrientes, na Argentina, e pelo Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil.

A escolha desta cidade como objeto de pesquisa se deve especialmente à sua relevância demográfica. Com 103.157 habitantes na sede do município, em 1991, configura

* Este artigo tem origem na pesquisa “A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul na Integração Latino-Americana”, desenvolvida no Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU) da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

junto com Paso de Los Libres, que tinha um total de 41.129 residentes no município naquele mesmo ano, a área mais populosa dessa fronteira, constituindo a maior conurbação internacional entre os países envolvidos. Salientamos ainda, que Uruguaiana abriga o mais importante porto seco brasileiro, ali passando os principais fluxos de importação e exportação entre a Argentina, o Chile e o Brasil.

O objetivo deste estudo, a nível mais específico, é analisar o perfil urbano de Uruguaiana no período recente, procurando identificar as mudanças que resultaram da aplicação das políticas de ajuste econômico (planos de integração, novo modelo exportador, estabilidade cambial) e apontar os principais problemas que surgiram ou se agudizaram com a implementação destas medidas.

As questões contempladas, quais sejam, o comércio, o transporte de cargas e o emprego, foram selecionadas através de entrevistas não diretivas, sobre o tema “Uruguaiana e o Mercosul”, realizadas com pessoas que respondem pelo poder executivo e com professores universitários, estudiosos da problemática local. Assim, buscamos incorporar na análise a visão de atores sociais locais sobre a problemática atual daquela fronteira.

O material que sustentou o estudo foi constituído pelos dados das Contas Regionais da Fundação de Economia e Estatística (FEE) sobre o produto interno bruto (PIB), da Receita Federal sobre os transportes de carga, do Ministério do Trabalho sobre o Emprego, e do Censos Demográficos do IBGE sobre população, cobrindo especialmente os anos pós-90. Utilizamos ainda o levantamento de notícias de jornais como informação complementar.

Pretendemos com este estudo oferecer uma reflexão sobre a fronteira que, com o processo de criação de um espaço econômico comum para o Cone Sul, assume nova configuração.

NOTAS

1- Estamos nos referindo ao Protocolo 23 do Acordo de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil, denominado "Regional Fronteiriço", que oficializa a participação da região entre os dois países, no programa de integração. Ficou definida como área de abrangência do protocolo aquela constituída pelas províncias argentinas de Corrientes (CO), Chaco (CH), Entre Rios (ER), Formosa (FO), Misiones (MI) e Santa Fe (SF), e pelos estados brasileiros do Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS). Este documento, na verdade, constitui a única iniciativa, formalizada a nível do processo de integração, que se volta especificamente para a problemática fronteiriça. No Tratado de Assunção, assinado em 1991 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando o estabelecimento do MERCOSUL em 1995, não há definições explícitas sobre o assunto.

PENSANDO A FRONTEIRA: PRESSUPOSTOS ANALÍTICOS E HISTÓRICOS

Com relação ao foco teórico, nossos pressupostos se voltam para a crise do fordismo que, especialmente a partir de 1973, com a emergência de um novo regime de acumulação de capital, a acumulação flexível, trouxe como consequência um período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, marcado por profundas mudanças nos princípios locacionais e na organização do trabalho (HARVEY, 1992).

Acompanham esse processo novas condições de desenvolvimento dos meios de comunicação e de implantação de infra-estrutura, que conduziram o país a um outro patamar de "fluidez do espaço" (SANTOS, 1993).

Nesse contexto, torna-se crucial uma revisão da situação das áreas fronteiriças.

O conceito de **fronteira** remete à idéia de limite, resultante da afirmação da soberania de um estado sobre um determinado espaço. Portanto, são os limites político - geográficos que conformam os territórios nacionais, dentro dos quais se organizam os diversos aspectos da vida social e do Estado.

A origem da palavra **fronteira**, encontrada em Neves (1976), nos permite esboçar uma primeira abordagem do seu significado, que está referido ao posicionamento de uma área situada frente a outra. Avançando na reflexão podemos considerar como Posse (1991, p.68), que "(...) El área de frontera es en realidad 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 respectivos países".

A idéia de **fronteira** incorpora um caráter contraditório pois, ao mesmo tempo que a fronteira separa nações, ressaltando suas identidades, pode também diluí-las, já que, enquanto primeira porção de tangência, traz a potencialidade de expressar um espaço de identificações.

E ainda, conforme Bourdieu,

"(...) a fronteira, esse produto de um acto jurídico de delimitação, produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto desta: basta pensar na acção do sistema escolar em matéria de língua para ver que a vontade política pode desfazer o que a história tinha feito" (BOURDIEU, 1989, p. 115).

O autor afirma que não existem critérios capazes de fundamentar as classificações em regiões "naturais" separadas por fronteiras "naturais". Trata-se de representações, que podem estar embasadas em critérios objetivos como ascendência, território, língua, religião, atividade econômica, ou subjetivos como o sentimento de pertencimento.

Bourdieu também chama atenção para a relação que se estabelece entre região e metrópole, a primeira entendida como periferia, e a segunda como centro. Essa relação explicita a estigmatização produzida pela distribuição desigual de poder e de riqueza no território:

"E, de fato, se a região não existisse como espaço estigmatizado, como "província" definida pela distância econômica e social (e não geográfica) em relação ao "centro", quer dizer, pela privação do capital (material e simbólico) que a capital concentra, não teria que reivindicar a existência" (Idem, p. 126).

É exatamente essa luta por visibilidade que está na essência dos regionalismos. A situação periférica, no sentido do acesso à riqueza e ao poder, pode abrir espaço para o desenvolvimento de reivindicações, e até de conflitos, de caráter regional.

Frente ao processo de formação de blocos econômicos, a concepção de região fronteiriça dos países se distancia da noção de limite e se volta para a de possibilidade, quando a perspectiva se orienta pela idéia de integração (SCHÄFFER, 1990, p.152-55).

Observamos, porém, que, nos marcos da globalização, o que tem ocorrido é um aumento da permeabilidade das fronteiras para os grandes capitais. Os limites tiveram sua importância diminuída tendo em vista a necessidade de livre circulação das mercadorias e dos capitais. Para as populações, no entanto, esses limites continuam existindo e podem até recrudescer, já que a flexibilização das fronteiras, nesse caso, tem um potencial conflitivo cuja base é a ameaça aos mercados de trabalho nacionais.

Na tentativa de compreender a problemática fronteiriça nos marcos da realidade dos países em questão devemos destacar alguns elementos de sua formação histórica¹.

A "região platina" se caracterizou pela disputa travada pelos dois impérios ibéricos, onde as cidades emergiram de uma conjuntura conflitiva para garantir e até expandir os limites de suas soberanias. Este espaço fronteiriço, incluindo também o Paraguai, foi marcado inicialmente pelo trabalho dos jesuítas que imprimiram uma cultura própria à região, desmantelada a partir dos processos de independência que desembocaram na criação dos estados nacionais.

Na fronteira sul do país, podemos encontrar pontos de continuidade, no sentido da infiltração de influências: foi assim "enquanto durou o comércio luso-platino, principalmente antes de 1640, com a migração de portugueses para Buenos Aires e o interior da bacia platina" (KERN, 1982, p.158). Também as diferenças de interesse tiveram momentos de maior intensidade, como foi a oposição entre jesuítas e bandeirantes até 1641, quando os limites das colônias espanholas foram "empurrados" para o oeste (IDEM, p.158).

Em toda a região, a pecuária extensiva se constituiu na atividade produtiva predominante e, nos padrões em que era praticada, foi a responsável pela forma de apropriação da terra, a grande propriedade, originando unidades administrativas de grande dimensão territorial e de baixa densidade populacional.

As províncias da região nordeste da Argentina, entre as quais se inclui Corrientes, mantiveram-se (e vem se mantendo) relativamente à margem da dinâmica da economia nacional. No período colonial a economia mineradora se estruturava no eixo Buenos Aires, Córdoba e Tucumán. Posteriormente, o desenvolvimento foi sustentado pela economia agro-exportadora, com o predomínio da região pampeana. O processo de industrialização do país, já no século XX, a partir de meados da década de 30, se concentrou basicamente em torno da capital federal. A estrutura econômica da Argentina se caracteriza ainda hoje por profundas desigualdades regionais², predominando um sistema urbano polarizado em torno da metrópole. A Província de Corrientes tem sua economia baseada principalmente na produção primária, organizada de forma tradicional, e o setor industrial restrito à transformação de produtos agropecuários, permanecendo na periferia do processo de desenvolvimento econômico. O setor agropecuário correntino reduziu sua participação na economia nacional nos anos 80, quando metade desse setor correspondia à agricultura, onde

o arroz, a erva mate e a laranja eram os principais produtos; na pecuária, o gado bovino e ovino detinham a maior importância (CEUR, 1985).

No Brasil, a configuração assumida pela ocupação do território, dados os ciclos econômicos que se desenvolveram sucessivamente em torno de uma área e de um produto, engendrou, desde o período colonial, expressivos espaços de concentração populacional e econômica em vários pontos do território. Tais características contribuíram para a formação de uma rede urbana relativamente complexa, em comparação com a dos demais países latino-americanos, onde prevalece um sistema fortemente polarizado. A industrialização, que substituiu a economia primário-exportadora, concentrou as atividades industriais modernas, originando o maior centro urbano do País, São Paulo, situado na região sudeste. No entanto essa situação não é suficiente para conformar um modelo polarizador, pois o país apresenta outros significativos parques industriais, entre os quais o Rio Grande do Sul sustenta o quarto lugar. Cabe ressaltar, que, embora com uma rede urbana mais equilibrada, o Brasil apresenta profundas desigualdades regionais, sendo exemplo a situação da região norte e nordeste quando comparada a da região sul e sudeste (ALONSO, BANDEIRA, 1990; OLIVEIRA et alii., 1990).

O Estado do Rio Grande do Sul também carrega internamente suas disparidades regionais, que têm origem, basicamente, no desenvolvimento das atividades econômicas relacionadas com a pecuária no sul, e com a lavoura no centro e no norte. A industrialização que se desenvolveu em torno de Porto Alegre fortaleceu essa região destacando-a como centro de crescimento econômico. A Campanha, região em que se localizam o município de Uruguaiana, é caracterizada por uma produção eminentemente agropecuária, apresentando um baixo desempenho nos últimos anos, com ressalvas à lavoura do arroz. No

que diz respeito à indústria, a região experimenta um permanente declínio, com exceção da beneficiadora de arroz (ALONSO, BANDEIRA, 1990).

Essas são as características gerais de uma área que, com o processo de integração do Cone Sul, estará amplamente vulnerável aos seus impactos. É importante reconhecer que integrar, conforme aponta Posse (1991), pode ser entendido como tornar algo inteiro, construir unidade.

Ainda segundo Posse (1991, p.73)

"(...) la integración se basa en una ventaja física: la vecindad de los países que participan; esta condición se expresa en varios aspectos y específicamente en lo económico, en menores costos de transporte y comunicaciones. Por otra parte, se presentan otras dimensiones de la integración, como la cultural, ambiental, política o social, cuya incidencia depende de la escala territorial en que el proceso de integración es considerado."

As iniciativas atuais de integração na América do Sul - assim como outros processos que estão ocorrendo, principalmente no Canadá, Estados Unidos e México de um lado, e na Europa, de outro -, contemplam medidas referentes às áreas de âmbito binacional, as fronteiras. Dos planos e acordos, assinados pelos governos dos países do Cone Sul nos últimos anos, depreende-se que as ações estão voltadas para a problemática mais geral, que se refere à busca de superação da crise e retomada do crescimento, numa perspectiva mundial e local. A integração fronteiriça é considerada, por alguns pesquisadores, como uma variante da integração maior, merecendo uma atenção especial, na medida em que as desigualdades entre economias nacionais próximas, com livre circulação de recursos materiais e humanos, podem transformar-se num efeito sério e não desejado da integração em nível local (SCHÄFFER, 1990). Tal preocupação adquire conteúdo mais forte quando constatamos que o Tratado de Assunção não contempla medidas compensatórias em relação

a setores econômicos ou regiões que possam ser negativamente afetados, tendo em vista o desenrolar do processo de integração (ALIMONDA, 1995).

Nos espaços fronteiriços do Cone Sul, atualmente, segundo Pébayle (1994), predominam os fluxos econômicos de ordem estrutural, que consistem nas trocas de bens, serviços e informações. É importante salientar que uma parte desses fluxos é invisível, e corresponde ao contrabando. Outros fluxos são conjunturais, decorrentes das flutuações monetárias, que, visíveis ou invisíveis, são responsáveis por profundas transformações.

Mais recentemente, se observa o incremento de fluxos e movimentos que passam a imprimir uma dinâmica vinculada à implementação do projeto Mercosul. Um exemplo são os fluxos de mercadorias que estão estreitando a relação com as metrópoles, pois, em boa parte, as atividades da fronteira são definidas e gerenciadas pelos grandes centros, que neste caso, correspondem principalmente à São Paulo e Buenos Aires.

Outra repercussão do atual processo de integração se localiza na estrutura interna das cidades de fronteira. As mudanças que acompanham a implementação dos acordos internacionais podem produzir efeitos intra-urbanos significativos, seja pelo aumento das trocas comerciais e populacionais, do que são exemplos a deterioração das vias urbanas e as alterações no uso e ocupação do solo, seja pela definição de projetos envolvendo ações conjuntas sobre a infra-estrutura.

Essas profundas transformações impõem ao projeto MERCOSUL grandes desafios, frente a uma possível permanência das disparidades regionais, com a situação privilegiada de desenvolvimento nos grandes centros - São Paulo, Montevideú, Buenos Aires, enquanto as áreas periféricas, inclusive o RS e CO, poderão ficar à margem deste processo.

Porém, na nossa perspectiva analítica, que entende a fronteira como possibilidade, é

importante ressaltar o papel dos atores sociais pois a sua ação tem a virtualidade de fazer da fronteira uma região, ou seja, um espaço de identidade.

NOTAS

1- Para uma visão mais detalhada da formação histórica da região platina ver Freitas (1990), Kern (1982), Neves (1976), Nuñez (1990), Osório (1990).

2- Com relação às desigualdades regionais da economia argentina, indicamos consulta a Rofman e Marqués (1988).

OLHANDO A FRONTEIRA: O CASO DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA

Para situar a cidade de Uruguaiana no contexto fronteiriço é necessário traçarmos uma rápida contextualização da área que envolve a Província e o Estado, de modo a levantarmos alguns pontos que são fundamentais quando dirigimos nosso olhar para as repercussões da integração e quando pensamos nas perspectivas postas por esse processo.

Em primeiro lugar, observamos uma desigualdade e isolamento que se defronta Corrientes frente ao contexto econômico da Argentina, o que não ocorre com o Rio Grande do Sul, que apresenta um quadro sócio-econômico harmônico com a dinâmica nacional brasileira. O RS participava, em 1989, com quase 8% do Produto Nacional Bruto (PNB) do país, enquanto CO somente com 1,72% do PNB argentino (OLIVEIRA, 1992).

Em segundo lugar, encontramos uma superioridade do Estado brasileiro em relação à economia correntina, que se expressa no tamanho do PNB gaúcho, cerca de 25 vezes maior, bem como da renda *per capita*, igualmente muito superior (OLIVEIRA, Idem).

Em terceiro lugar, chama a atenção a semelhança da estrutura produtiva que caracteriza as duas unidades, como demonstra a distribuição do Produto e da PEA por setores, em 1990. Em ambas há um predomínio dos serviços e uma grande importância da agropecuária (OLIVEIRA, 1996). Essa proximidade pode acarretar tanto um aumento da competição entre as duas áreas, como pode induzir a associações com a finalidade de desenvolver empreendimentos conjuntos, como a criação de empresas binacionais.

Finalmente, com relação aos aspectos físicos e demográficos, ressalta a identidade existente entre a superfície dos dois territórios e a divergência entre os valores que mostram as densidades dos mesmos, tendo o RS uma dimensão populacional muito mais expressiva. Esta realidade resulta, com certeza, em demandas diferenciadas quanto a serviços e equipamentos urbanos aos respectivos governos.

É dentro deste quadro que se insere a análise de Uruguaiana, principal cidade fronteira dessa área.

O escopo da abordagem foi dado pelo material proveniente de entrevistas¹ realizadas em setembro de 1994 com pessoas significativas dentro do governo municipal e com professores universitários que vêm desenvolvendo estudos sobre o aglomerado Uruguaiana/Paso de Los Libres. Estas seguiram um esquema de "entrevista não diretiva", em torno do tema "Uruguaiana e o Mercosul". Além desse recurso, nos serviu de guia para a delimitação da problemática de estudo, e de material para análise, o levantamento de notícias da imprensa sobre o tema do Mercosul. Foram pesquisados os jornais Zero-Hora e Folha de São Paulo, cobrindo o período 1990-95.

Do conjunto dos depoimentos, e da pesquisa na imprensa, emergem vários pontos que podem ser reunidos em torno de três grandes eixos.

O primeiro deles destaca as peculiaridades de Uruguaiana relativamente à economia. São referidos, com relação aos aspectos econômicos: o setor agrário muito expressivo, especialmente frente ao industrial, onde se salientam as empresas beneficiadoras de produtos primários, como o arroz, carne e lã; o comércio e os serviços, de grande dimensão, porém ligados à situação de fronteira, com fluxos dependentes das flutuações relacionadas com o câmbio; a prática de compra de terras por brasileiros na Argentina; a economia informal e contrabando; a situação de "porto seco"; o crescimento recente do segmento dos transportes de carga; e a precariedade da infra-estrutura urbana e sua deterioração nos últimos anos.

O segundo inclui as questões políticas, entre as quais estão a baixa capacidade de investimento da esfera pública; a pouca autonomia do poder local, ou seja, sua subordinação à esfera federal em função da situação de fronteira; e o papel da cidade no Mercosul.

Finalmente aparecem pontos relativos à situação social, sendo ressaltadas as questões relacionadas com o forte crescimento populacional no final da década de 80; o desemprego; o crescimento da criminalidade; o aumento do "cinturão" de miséria na periferia da cidade; e a especificidade da estrutura social, composta por uma aristocracia de origem agrária, um setor médio significativo - derivado da existência de um efetivo militar importante, e com um grande número de funcionários públicos e bancários -, bem como por poucos trabalhadores industriais e agrícolas.

A partir deste amplo panorama de temas, foram priorizadas para a pesquisa, as questões diretamente relacionadas com a situação de Uruguaiana frente ao Mercosul, as quais foram analisadas através de três blocos, quais sejam, o comércio, com destaque para o

comércio informal, os transportes de carga e o emprego. Optamos por uma cobertura o mais atual possível dessas dimensões, privilegiando informações que contemplam o período pós-90.

Para compreendermos a inserção dessas dimensões na realidade de Uruguaiana é necessário fazermos uma rápida digressão sobre a dinâmica recente da economia local.

O município apresenta uma estrutura produtiva onde o maior peso recai sobre os serviços, setor que era responsável por 44,67% do produto interno bruto municipal em 1990, valor que sobe para quase 60% quando consideramos as atividades comerciais. Em termos de comportamento verificamos que houve um crescimento significativo da importância dos serviços frente à realidade de 1985. Também a indústria aumentou sua participação ficando com 22,37% do PIB. Já a agropecuária, que agregava mais de 30% do produto em 1985, viu sua contribuição cair para 19,74% em 1990. Tal fenômeno deve ser melhor examinado, pois não podemos ignorar o relevo desse setor na economia não só do município, mas também na da região da Campanha, onde está localizado (OLIVEIRA, 1996).

Antes de mais nada, cabe considerar que a indústria de Uruguaiana mantém vínculos estreitos com a produção agropecuária, destacando-se o beneficiamento do arroz, carne e lã. Nos depoimentos colhidos nas entrevistas, existe uma visão de que esses segmentos industriais estão "reduzindo volume de produção, renda e emprego, nos últimos anos" (Entrevista Raul Tavares). Na verdade, se observarmos a participação do PIB gerado pela economia local, no PIB estadual, entre 1985 e 1990, vemos que ela, em geral, apresenta redução. Apenas a indústria mantém sua participação (0,62%), o que, mesmo assim, não reflete o aumento da importância desse setor na formação do PIB municipal, ou seja, do

peso maior que a indústria adquiriu internamente (OLIVEIRA, Idem). É importante explicitar que o "dinamismo" da indústria está vinculado à performance da indústria beneficiadora de arroz, que tem se destacado no período recente (ALONSO, BANDEIRA, 1990).

É fundamental, também, refletirmos sobre a participação de Uruguaiana no quadro da agropecuária estadual, o que nos permite abordar o papel das atividades agropecuárias na economia do município sob outro ângulo. Em 1985, Uruguaiana ocupava o primeiro lugar na lista das maiores contribuições ao PIB agropecuário do RS, posição que perde em 1990, embora tenha passado a ocupar espaço ainda relevante, isto é, o terceiro lugar (BARCELLOS, 1995). Se levamos em conta que essa queda foi circunstancial, tendo em vista o fraco desempenho da safra de arroz naquele ano (MAIA NETO, 1991), podemos concluir que o setor agrícola permanece com grande destaque na economia municipal. Na verdade, a lavoura de arroz tem tido, nos últimos 40 anos, papel destacado na economia do município e de toda a região sul do Estado, sendo, inclusive, a responsável pela manutenção do PIB regional (ALONSO, BENETTI, BANDEIRA, 1994). Assim, não podemos subestimar o peso da agropecuária na constituição e na dinâmica de outros setores econômicos, além do industrial, como é o caso do comércio e dos serviços.

A dimensão que assumem os serviços no PIB municipal merece ser destacada, já que expressa, além da importância da agropecuária, uma especificidade dessa área, que é a situação de fronteira. Embora superdimensionados na visão do executivo local, que percebe o setor como "desproporcional" relativamente ao tamanho da cidade (Entrevista Raul Tavares), os serviços, em especial os bancários, aduaneiros e militares têm sido cruciais no

desempenho das funções de comércio internacional e de garantia dos limites territoriais nacionais.

No panorama esboçado pelas entrevistas aparece como ponto destacado, tendo em vista as repercussões das medidas derivadas dos acordos do Mercosul, as mudanças no comércio regular e o grande desenvolvimento do comércio informal².

O desenvolvimento desses segmentos sempre mantêve vínculos estreitos com a situação de fronteira, mas adquire especificidades no quadro que se monta com a integração. As diferenças cambiais e de preços favorecem ciclos de crescimento das atividades comerciais, ora de um, ora do outro lado da fronteira, constituindo-se em traço marcante na caracterização desses núcleos urbanos. Cabe observar que com o desenrolar da crise econômica, que se aprofundou no país durante a década de 80, houve uma grande expansão do setor informal em geral.

Recentemente, em especial entre 1991 e 1993, o tamanho do segmento informal do comércio em Uruguaiana apresentou seu auge. Segundo os depoimentos que registramos, cerca de 6.000 comerciantes informais estariam lá estabelecidos em 1994, o que significaria 5% da população do município (Entrevista Raul Tavares). Para termos uma noção da dimensão que assumiu esse fenômeno, temos alguns números que são extremamente reveladores. Segundo SCHÄFFER (s.d., p.7), em 1992, havia um camelô para menos de vinte habitantes na cidade, enquanto em Lima, capital do Peru, reconhecida pela grandeza de sua economia informal, existia, em 1985, um ambulante para cerca de 50 habitantes.

Não podemos deixar de fazer referência à mudança drástica ocorrida no quadro do comércio de Uruguaiana em decorrência da redução das diferenças cambiais entre o Brasil e

a Argentina, que se verificou após a implantação do Plano Real. Como foi referido na imprensa:

“Em Uruguaiana, os sinais do definhamento do comércio formiga são mais fortes nas ruas Duque de Caxias e Vasco Alves, no local conhecido como Baixada. O número de vendedores ambulantes caiu de mais de 4 mil para cerca de 600 e dezenas de lojas foram fechadas” (Z.H., 10.4.95, p.58).

O que é fundamental, nesse novo panorama da fronteira, é que não se trata mais de um ciclo desfavorável ao comércio local, mas de uma situação que é diferente em termos estruturais.

O chamado comércio "formiga", ou "chibeiro", começou a ser extinto quando foi assinado o Tratado de Assunção pelos governos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, criando o Mercosul e condenando "o imposto sonogado pelos chibeiros" (Z.H., 9.4.95, p.60).

Além disso, com a redução das barreiras alfandegárias, permitindo o livre trânsito de mercadorias, essas ficam disponíveis para as populações nas cidades onde residem, aumentando as dificuldades do comércio nos municípios de fronteira, que perdem o poder de monopolizar a venda de mercadorias nacionais aos países vizinhos.

O comércio informal, independentemente de sua ocorrência cíclica, tem causado grande impacto no espaço e na vida urbana de Uruguaiana, com o agravante de localizar-se junto à área central. Nos momentos de expansão, tende a ocupar de forma desordenada espaços significativos, modificando a paisagem; nos momentos de retração produz áreas vazias ou "fantasmas", como é o caso das ruas Duque de Caxias e Vasco Alves, após a redução destas atividades provocada pela homogeneização do câmbio em 1994 (Z.H., 10.4.95, p.58).

Outro setor que teve forte incremento nos últimos anos, respondendo em grande parte ao aprofundamento das relações comerciais entre os países do cone sul, após a implementação dos acordos do Mercosul, é o de transporte de cargas. Ele constitui uma das questões selecionadas para constituir nossa abordagem de Uruguaiana.

Uma primeira aproximação desse crescimento pode ser obtida pelo movimento dos veículos de carga que cruzam a cidade de Uruguaiana e atravessam a ponte em direção à Argentina e Chile. Entre 1990 e 1995 subiu de 19.916 para 64.337 o número de caminhões com produtos de exportação. Na importação foi igualmente significativo o volume de veículos circulando por essa rota: de 32.710 em 1990, passa a 48.253 em 1995³ (OLIVEIRA, 1996). O aumento desse fluxo, pode ser também observado através dos valores atingidos pela importação de mercadorias na Estação Aduaneira de Fronteira, em Uruguaiana, que registrou uma média mensal de US\$ 326 milhões no primeiro semestre de 1995. Isto representou um acréscimo de 80% em relação ao mesmo período de 94 (Z.H., 24.7.95).

O incremento que vem se verificando nesse segmento da economia deve apresentar repercussões no comércio local, já que em tese promove um aumento na circulação de pessoas e na demanda por serviços, em especial naqueles relacionados com a importação e exportação, como é o caso dos serviços aduaneiros. As informações disponíveis, no entanto, não nos permitem avaliar o caráter e a dimensão deste impacto.

Porém, é possível apontarmos as repercussões intra-urbanas configuradas pela presença das transportadoras na cidade. Os fluxos por elas gerados, envolvendo de 500 a 600 veículos de carga por dia (Entrevista Alberto Moura), produziu um grande impacto e veio a constituir-se em um dos principais efeitos do incremento do comércio internacional

ocorrido nos últimos anos. Embora localizadas em torno do anel viário, produzem fluxos em direção aos escritórios de despachantes, situados na área central. A deterioração e a ocupação desordenada das vias públicas, os distúrbios na circulação intra-urbana e as dificuldades operacionais das próprias empresas de transporte, são alguns dos aspectos negativos causados por esta atividade.

A importância desse setor se expressa também pela presença, na cidade, de grandes transportadoras nacionais e estaduais (Entrevista Raul Tavares). Este fato vem interferindo, inclusive, no mercado local de terras, já que essas empresas adquirem extensas áreas para construir suas instalações (Entrevista Alberto Moura).

O setor dos transportes em Uruguiana desempenha uma "função" estratégica na economia do município no contexto do Mercosul. Nessa direção se enquadra uma visão, manifestada com ênfase nas entrevistas realizadas, que é a atribuição de um papel de "porto seco" ao município, papel que já vinha desempenhando, a partir, inclusive, de pesados investimentos na construção de um Terminal de Cargas.

Uma questão crítica, que se relaciona diretamente com o setor, diz respeito aos procedimentos aduaneiros que são adotados na fronteira. Neste aspecto, foi constatado um enorme estrangulamento a partir do avanço do comércio entre os países do Cone Sul. A imprensa documentou fartamente a crise enfrentada na fronteira de Uruguiana com Paso de Los Libres, tendo em vista a aplicação de regras burocráticas que vêm acarretando grande morosidade na liberação das cargas. O presidente do Sindicato das Empresas de Transporte de Carga do Rio Grande do Sul apresentou informações muito significativas a esse respeito: a exigência de apresentação de documentos obriga um caminhão a esperar

até 48 ou 72 horas para obter liberação. Além disso, os horários de funcionamento das aduanas são muito restritos (Z.H., 29.5.92).

Para termos uma idéia das novas demandas derivadas do comércio internacional, podemos examinar a origem e o destino das exportações gaúchas, a partir de informações obtidas junto à Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Nesse sentido, constatamos um enorme crescimento nos valores de exportação do RS para a Argentina, entre 1992 e 1994, quando esse país, que era o quinto, em valores de exportação, passou a ocupar o segundo lugar no rol das exportações do Estado. Também na importação esse crescimento aparece, mantendo a Argentina no topo da lista dos países onde se originam nossas importações. Igualmente com o Chile, tivemos um avanço, relativamente aos valores de importação e exportação, ou seja, uma ampliação do comércio que deve estar transitando por Uruguaiana (OLIVEIRA, Idem).

Como decorrência do crescimento desse comércio verificado nos últimos anos, observa-se, ainda, uma maior importância das relações do município com outros estados, especialmente com São Paulo, e com outros países, principalmente com a Argentina (Entrevista Alberto Moura).

A abordagem de Uruguaiana contempla também o comportamento do emprego no período recente, já que constitui-se em questão emergente face às repercussões do Mercosul.

Com relação ao emprego formal analisamos o período 1990-1994, com base nos dados do Levantamento referente à Lei 4923/65 do Ministério do Trabalho. Verificamos, em termos gerais, que houve uma redução no número de trabalhadores formais de 19.088 para 18.498 (OLIVEIRA, 1996). Isto pode estar refletindo, de um lado, o baixo dinamismo

da indústria local em geral. De outro lado, não devemos ignorar a possibilidade de uma crise de ajustamento da economia local às novas exigências do comércio internacional.

Ao observarmos, agora, o comportamento do emprego formal por setor da economia, entre 1990 e 1994, constatamos um movimento ascendente no comércio e nos serviços, até 1993. Os empregos na indústria de transformação decresceram sistematicamente durante todo o período, assim como os da agropecuária, esses últimos, porém, com menor intensidade. A construção civil apresentou crescimento no emprego entre os dois anos limites da série

Outra informação que pode ser agregada à abordagem do emprego formal em Uruguaiana é o quadro de desempenho da unidade de atendimento do Serviço Nacional de Emprego (SINE), de Uruguaiana.

Nesse quadro, nos interessa mais diretamente o dado que quantifica o número de vagas e o de inscritos, já que nos dão uma idéia da oferta e procura de emprego. O movimento observado nos dois casos foi de decréscimo: as vagas caíram de 670 para 418 e os inscritos, de 1.163 para 830 entre 1990 e 1994 (OLIVEIRA, 1996).

Assim, podemos constatar o curso de um processo de redução do emprego regular em Uruguaiana, que, como já vimos, reflete um período de crise da economia local. Tem sido muito salientada a carência de postos de trabalho no município, particularmente na indústria. O desemprego vem crescendo e a mão-de-obra local tem poucas chances de ser absorvida no mercado de trabalho cada vez menor e mais seletivo. Segundo o gerente do SINE/RS, Danilo Gomes, havia carência de trabalhadores especializados, e a situação do emprego só não era pior devido à "presença do mercado informal" (Z.H., 21.10.91).

A situação do trabalho informal, por sua vez, sofreu as conseqüências da estabilização da moeda, fruto da inserção do país na economia mundial, já que reduziram-se substancialmente as diferenças cambiais entre o Brasil e a Argentina.

Como examinamos anteriormente, a condição fronteiriça vinha favorecendo o desenvolvimento cíclico do comércio ambulante, que crescia alternadamente nos municípios dos dois países.

A situação vantajosa da Argentina em termos cambiais, a partir de 1980, e, especialmente no início da década de 90, provocou um expressivo aumento do comércio informal em Uruguaiana, alimentado por fluxos migratórios de vários lugares, inclusive do resto do país (SCHÄFFER, s.d.).

Após julho de 1994, quando o governo brasileiro implantou o Plano Real, e foi restringida a capacidade de compra dos argentinos, ocorreu uma redução brusca desse comércio, com uma grande repercussão nas oportunidades de "inserção" na economia e no mercado de trabalho locais, ou seja, uma limitação às estratégias que segmentos da população utilizam na busca de sobrevivência e/ou na tentativa de escapar às regras que a legislação impõe ao trabalho e aos negócios legais.

Este refluxo, juntamente com a sistemática diminuição do emprego regular em Uruguaiana, conformam uma crise social de grande dimensão, com conseqüências visíveis nas condições de vida e no aumento da delinqüência. As autoridades policiais locais, em suas manifestações, apontam a relação existente entre o aumento do desemprego e o crescimento da violência, e expõem suas preocupações com o desenrolar do processo de integração que, atingindo o mercado informal de trabalho, possa incrementar os índices de

criminalidade: "sem opção de trabalho, haveria um crescimento da violência" (Z.H., 21.10.91).

NOTAS

1- Foram realizadas as seguintes Entrevistas: Eloy Trojan, Prefeito de Uruguaiana; Alberto Moura, Secretário de Governo; Raul Tavares, Secretário de Planejamento; Douglas de Mendonça Thompson, Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio; Ozy Vieira, Professor da PUC, Campus de Uruguaiana; e Maria Isabel de Rebes, Professora do Instituto del Profesorado de Paso de los Libres. Convém destacar o caráter diverso dos depoimentos dos entrevistados, já que o discurso dos representantes do executivo tem origem na sua atuação política *strito sensu*, enquanto o dos professores se baseia num "olhar científico" sobre a realidade.

2- Estamos utilizando os termos comércio informal e comércio ambulante para designar as atividades comerciais desenvolvidas na rua, seja em ponto fixo ou não. Tem o mesmo sentido o uso do termo camelô, de uso corrente, para nomear pessoas que desenvolvem essas atividades.

3- Conforme dados da Secretaria da Receita Federal, Superintendência Regional da Receita Federal - 10ª RF, Divisão de Controle Aduaneiro.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS: TÓPICOS PARA REFLETIR SOBRE O
DESENVOLVIMENTO DA FRONTEIRA**

Inicialmente, é importante recuperarmos alguns aspectos da abordagem que nos parecem relevantes sob o ponto de vista das condições de participação dessas áreas em projetos integrados de desenvolvimento.

Sob esse aspecto, ressaltamos que ambos os lados da fronteira apresentam uma "vocação" agropecuária, com destaque para a lavoura de arroz e para a cria o de bovinos e ovinos. Como já levantamos, esse fato tanto pode induzir uma competi o, com a saída do mercado dos produtores menos habilitados, como tem a virtualidade de ensejar o desenvolvimento de experiências binacionais.

Chamou a aten o, na análise da problemática populacional, a disparidade existente entre o Estado/Província, e as cidades pares Uruguiana e Paso de Los Libres, quanto ao número de habitantes. A supremacia do RS apareceu nas duas escalas, acenando para um quadro onde as possíveis iniciativas comuns de planejamento v o envolver exigências de porte diferenciado aos governos locais.

Despontou de forma mais direta na análise que contemplou a visão dos atores sociais a problemática do emprego, que foi afetada pelas primeiras medidas estabelecidas no quadro da política de estabiliza o econômica. O comércio, principalmente o informal, setor que detinha grande importância no contexto do município, sofreu forte retra o após a implanta o do Plano Real, bem como em fun o da redu o gradativa das tarifas alfandegárias derivada dos acordos comerciais entre o Brasil e a Argentina. A desarticula o desses setores trouxe um aumento nos níveis de desemprego, que já vinha ocorrendo em fun o da crise estrutural que enfrenta toda a região sul do Estado.

Outro ponto chave na nova articulação engendrada pelo processo de integração, e que incide fortemente sobre o município, é a questão dos transportes de carga. Como Uruguiana se constitui no maior porto seco da fronteira Brasil-Argentina, a ampliação das relações comerciais intensificou os fluxos de mercadorias, expondo as carências desse setor e colaborando para a deterioração da estrutura urbana existente, que não estava preparada para sustentar tal transformação.

Estas constatações nos colocam diante de um cenário onde se sobressaem as dificuldades que deverão ser enfrentadas a nível municipal para definir estratégias de inserção no Mercosul, representando um desafio à criatividade dos diferentes segmentos sociais.

Nessa perspectiva, é fundamental que ocorra uma ampliação do espaço democrático, através de uma nova articulação política a nível regional, que se crie a partir da participação dos diversos atores sociais envolvidos, desde os partidos políticos, até as diversas organizações sociais. Somente assim será possível avançar no sentido da obtenção de "(...) direitos de intervenção nas orientações gerais do processo" (ALIMONDA, 1995, p.179), de modo a impor controles ao livre jogo dos mercados. Não podemos esquecer que, no plano político, estamos experimentando uma fase de redução das funções reguladoras e compensatórias do Estado, o que significa uma hegemonia da lógica dos mercados no processo de reestruturação produtiva. Com isso, pode haver uma desigualdade na distribuição dos custos e benefícios entre regiões e segmentos sociais, sendo que alguns poderão ser excluídos dos ganhos decorrentes do processo de integração.

BIBLIOGRAFIA

- ALIMONDA, Héctor (1995). As Democracias Incertas do Mercosul. IN: ADORNO, Sergio (org.) (1995). **A Sociologia entre a Modernidade e a Contemporaneidade**. Porto Alegre, Editora da Universidade, p. 177-186.
- ALONSO, José A. F. & BANDEIRA, Pedro S.(1990). Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul, nos anos 80. In: Almeida Pedro F. C.. Coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE, tomo 1, p. 67-130.
- ALONSO, José A. F., BENETTI, Maria D., BANDEIRA, Pedro S. (1994). **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre, FEE.
- BENETTI, Maria Domingues (1994). A Nova Fronteira Agrícola Rio-Grandense. **Indicadores Econômicos FEE**, Análise Conjuntural, 2º Trimestre, Porto Alegre, V.22, N.2, p. 217-235.
- BOLOGNESI-DROSDOFF, Maria Cecilia (1990). Iniciativas de integração fronteriza en América Latina. **Integración Latinoamericana**, INTAL, Buenos Aires 156(15): 14-27.
- BOLOGNESI-DROSDOFF, María Cecilia (1991). **Cooperación e integración fronteriza: Bibliografía**, Buenos Aires, BID-INTAL.
- BOURDIEU, Pierre (1989). **O poder simbólico**. Difel - Lisboa/Bertrand Brasil - Rio de Janeiro. Cap.V - A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região.
- CEUR (1985). **Diagnóstico y elementos para la formulación de una estrategia para la región NEA. t1 e 2**. Proyecto ARG/83/013 PNUD. (mimeo).
- FREITAS, Décio (1990). **O capitalismo pastoril**. Porto Alegre. Escola Superior de Tecnologia São Lorenço de Brindes. p. 9-52.
- HARVEY, David (1992). **A condição pós-moderna**. Loyola, São Paulo.
- IBGE (1988). **Brasil: uma visão geográfica nos anos 80**. Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE.
- JANOTTI, Aldo (1975). Historiografia brasileira e teoria da fronteira natural. In: **Revista de Historia**, vol. 101.
- KERN, Arno Alvarez (1982). **Missões: uma utopia política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.

- LAURELLI, E. y ROFMAN, A. (1991). Políticas de integración subregional: escenarios socio-territoriales. **Seminário Internacional Integración Latinoamericana y Territorio**. Buenos Aires, dic.1991.
- LEHNEN, Arno Carlos; CASTELLO, Iára Regina e SCHÄFFER, Neiva Otero (organizadores) (1994). **Fronteiras no MERCOSUL**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/co-edição Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1ª edição.
- MACADAR, Beky (1988). Mercado comum do sul (mercosul): o multilateralismo na ALADI. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(1): 14-27.
- MAIA NETO, Adalberto et alii (1991). O desempenho na ótica das Contas Regionais. **Indicadores Econômicos FEE: Desempenho da Economia do RS - 1990**. Porto Alegre, FEE, p.9-27.
- NEVES, Gervasio R. (1976). **Fronteira Gaúcha**. Tese Livre Docência UFMG. Belo Horizonte. (mimeo).
- NEVES, Gervasio R. (1990). A rede urbana e as fronteiras: notas prévias. In: Oliveira, Naia & Barcellos, Tanya, org. **O Rio Grande do Sul Urbano**, Porto Alegre, FEE. p. 118-140.
- NUNEZ, Tarso (1990). **Diagnóstico socio-econômico da região das missões - Brasil e Argentina**. (mimeo)
- OLIVEIRA, Naia (1990). O processo de urbanização no Rio Grande do Sul: características recentes. In: Almeida, Pedro F. C.. Coord.. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira - t1**. Porto Alegre, FEE.
- OLIVEIRA, Naia (1992). Áreas de fronteira na perspectiva da Integração latino-americana. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, 20 (3:138-50).
- OLIVEIRA, Naia (Coord.) (1996). **A Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul na Integração Latino-Americana**. Porto Alegre, FEE (no prelo).
- OSORIO, Helen (1990). **Apropriação da terra no Rio Grande de São Pedro e a formação do espaço platino**. CPG em História UFRGS. Porto Alegre. (mimeo).
- PÉBAYLE, Raymond (1978). Frontières et espaces frontaliers du Brésil Méridional. **Cahiers des Amériques Latines**. Paris, n.18, p.33-44, 2ème semestre, 1978.
- PÉBAYLE, Raymond (1994). As regiões fronteiriças e o Projeto de Integração do Mercosul. In: LEHNEN, Arno C.; CASTELLO, Iara R.; e SCHÄFFER, Neiva O. (orgs.). **Fronteiras no Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS: P.M. Uruguaiana.

- POSSE, Ernesto G.(1991). Marco Conceptual de la Integración Fronteriza Promovida: Las Iniciativas de Integración Fronteriza. In: **Frontera, integración y después...El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional**, CIESU/FESUR, Montevideo, Uruguay, nov. 1991.
- ROFMAN, Alejandro B. y MARQUÉS, Nora (1988). **Desigualdades regionales en la Argentina - su evolución desde 1970**. Cadernos del CEUR 22, Buenos Aires. CEUR.
- SANTOS, Milton (1993). **A Urbanização Brasileira**. São Paulo, HUCITEC.
- SCHÄFFER, Neiva O. (1990). Urbanização: as Áreas de Fronteira e a Integração Latino americana. In: OLIVEIRA, Naia, BARCELLOS, Tanya (orgs.). **O Rio Grande do Sul Urbano**. Porto Alegre: FEE, p. 141-160.
- SCHÄFFER, Neiva O. (1992). **A Produção de Espaço Residencial em cidade de fronteira. A expansão recente de Sant'Ana do Livramento**. Dissertação de Mestrado, UFRGS - Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Porto Alegre (mimeo).
- SCHÄFFER, Neiva O. (1995). MERCOSUL e transformações recentes na fronteira meridional. Apresentado no VI Encontro Nacional da ANPUR, Sessão Temática 2. (mimeo).
- SCHÄFFER, Neiva Otero (s.d.). **O Comércio de Rua na Fronteira: Nova Dimensão de uma Prática Tradicional**. Porto Alegre. (mimeo)
- THOMPSON FLORES, Francisco (1986). Adeus a retórica: rumo a integração. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 8(1): 11- 14.
- VAPNARSKY, César A. y GOROJOVSKY, Néstor (1990). **El crecimiento urbano en la Argentina**. Buenos Aires. Grupo editor latinoamericano - IIED. América Latina.
- ZERO HORA (17.11.91 e 21.10.91). Porto Alegre. RS.
- ZERO HORA (29.5.92) Porto Alegre. RS.
- ZERO HORA (9.4.95, 10.4.95, 24.7.95 e 9.11.95) Porto Alegre. RS.