

A fronteira Brasil-Uruguai e as estratégias do planejamento urbano: percepções iniciais

Dianine Censon (UFPel) - dianinecenson@gmail.com

Marcio Silva Rodrigues (UFPel) - marciosilvarodrigues@gmail.com

Resumo:

Dentro das diretrizes ao desenvolvimento trabalhadas pelo Governo Federal brasileiro, programas de integração de regiões historicamente afastadas do centro econômico do país vêm tendo destaque. Dentre eles, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, do Ministério da Integração Nacional, orienta a favor da busca por opções e oportunidades ao desenvolvimento da região fronteira, permeada por tensões e disputas inerentes às suas condições geográfica e social inusitadas. Em sintonia com as analogias ao planejamento estratégico urbano de Vainer (2000), que descreve três possíveis papéis sendo desempenhados pelas cidades frente à competitividade urbana: a cidade-produto, a cidade-empresa e a cidade-pátria, esta pesquisa vem buscando relacionar as ações das cidades de fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai a partir da sanção da Lei nº 12.723, que autoriza a instalação do comércio de free-shops nas cidades brasileiras de fronteira (BRASIL, 2012). Assim, foram feitas entrevistas com representantes do poder público local das cidades de Santana do Livramento, Chuí, Jaguarão, Aceguá, Barra do Quaraí e Quaraí, pensando-se na noção de competitividade urbana construída por Vainer (2000) e na realidade fronteira do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: *Froteira; Planejamento Urbano; Competitividade*

Área temática: *GT-13 Globalização, Periferia e Desenvolvimento*

Introdução

Levando-se em conta a extensão do território brasileiro e, unindo-se a isso, a heterogeneidade social dentro desse espaço, parece um esforço interessante analisar as ações públicas dentro desse contexto. Como espaço de interações e relações, ele é também espaço de poderes, estando suscetível a uma série de enfrentamentos e disputas que moldam cada realidade específica e clamam por ações que atendam a essas especificidades. O desenvolvimento que vem sendo pensado e promovido pelo Governo Federal, dentre seus diversos vieses, atende a uma noção de regiões historicamente esquecidas e/ou desfavorecidas, a fim de promover inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (BRASIL, 2007). Dentro deste cenário, tem-se em curso um Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) que, desde 2009, vem pensando na realidade fronteiriça e nas opções e oportunidades de desenvolvimento que esse espaço específico pode se relacionar.

Esse desenvolvimento, aqui entendido como ferramenta para a integração à lógica de crescimento e inovação nacional, acaba por tomar formas diferenciadas dependentes da realidade de cada cidade dentro da região fronteiriça (assim como acontece em outras regiões pensadas pelo Governo Federal). Relacionando-se a isso, pensa-se no desenvolvimento das cidades como atores políticos, capazes de articular a sociedade civil, a iniciativa privada e as instâncias do Estado (CASTELLS e BORJA, 1996). Para mais do que isso, elas podem ser consideradas hoje, ferramentas para se fazer valer as vontades econômicas. Para Sennett (2003) a organização urbana, as políticas urbanas, as decisões, são focadas não mais em coletivos e interações sociais, mas sim em motivações individuais que atendem a necessidades individuais, descaracterizando-se as relações que perpassam tais ações.

Pensando no contexto de desenvolvimento brasileiro e no conhecimento prévio da sanção da Lei nº 12.723, em 2012, que além de autorizar a instalação do comércio de free-shops¹ nas cidades brasileiras de fronteira, estabelecia algumas diretrizes para essa atividade (BRASIL, 2012), questionou-se se as movimentações das cidades fronteiriças para a aplicação dessa atividade econômica não vinha representando, com suas particularidades, o que Vainer (2000) chama de tentativa de competitividade urbana ou,

¹ Lojas de produtos com diminuição ou isenção de impostos, normalmente localizadas em áreas internacionais como aeroportos, portos ou navios de cruzeiros, no caso brasileiro.

ainda, uma tentativa de planejamento estratégico urbano em vias da necessidade de crescimento e diversificação das lógicas administrativas locais.

Assim, este trabalho vem buscando compreender algumas das aparentes ideias e ações que vêm sendo postas em curso nas cidades fronteiriças do Rio Grande do Sul com o Uruguai, a saber, Santana do Livramento, Chuí, Jaguarão, Aceguá, Barra do Quaraí e Quaraí, pensando-se na noção de competitividade urbana construída por Vainer (2000) e na realidade fronteiriça do Rio Grande do Sul, a partir de uma série de visitas, em março de 2016, com a intenção de entrevistar representantes do poder público local. Apesar das intenções iniciais desta pesquisa, é importante deixar claro que os dados coletados acabaram por indicar um caminho diferente, que será melhor abordado na continuação deste texto.

Fundamentação teórica

Como base de análise para a relação entre as falas locais e o modelo de promoção do desenvolvimento em curso pelo Governo Federal, faz-se uso da construção de análise ao Planejamento Estratégico Urbano de Vainer (2000). Para o autor, as cidades vêm sendo passíveis de desempenhar três posturas: a cidade-produto, onde as suas orientações visam sua comercialização pela lógica do mercado; a cidade-empresa, onde ao invés de cidade administrada ela passa a ser empresarizada, e as relações e interações sociais são pautadas por aspectos empresariais e econômicos e; a cidade-pátria, que passa a ser pautada quando, vendo os benefícios conquistados pelas outras duas formas da cidade, cria-se uma relação de dependência àqueles modelos (VAINER, 2000). Essa construção de Vainer possibilita refletir um pouco quanto ao debate sobre os modelos administrativos observados nas cidades, fazendo-se refletir sobre a quais propósitos correspondem as ações desempenhadas pelas instâncias administrativas legítimas e incorporadas pela sociedade civil local.

As analogias de Vainer, apesar de pensadas inicialmente a partir de estratégias urbanas de grades centros e metrópoles, vêm sendo relacionada, neste trabalho, às iniciativas de cidades de pequeno porte, como é usual no espaço fronteiriço. A essa diferença ainda se liga o observado na Metade Sul do Rio Grande do Sul, onde foi iniciada a análise, em um cenário regional de aparente “atraso”, localidade em que não

só a economia parece estagnada como as próprias desigualdades sociais, culturais, ambientais, etc., chamam atenção a um espaço teoricamente “esquecido” pelo Estado (SEHN, 1999). Nas fronteiras do Rio Grande do Sul a economia local acompanha determinado padrão, tendo sua base na agricultura, pecuária e nos serviços (FILHO, SEVILLA, AVILA, 2012; PINTO e PINTO, 2010), onde a distância dos grandes centros financeiros do país auxilia na convergência a uma estagnação e, conseqüentemente, a dificuldade em se pensar em oportunidades de crescimento.

Método

Nesse sentido, a análise foi organizada levando em consideração o número de habitantes das seis cidades: Barra do Quaraí (4.012 habitantes, Censo IBGE/2010), Aceguá (4.394 habitantes, Censo IBGE/2010) e Chuí (6.320 habitantes, Censo IBGE/2014) foram entendidas como cidades pouco populosas. Quaraí (23.604 habitantes, Censo IBGE/2014), Jaguarão (27.924 habitantes, Censo IBGE/2010) e Santana do Livramento (83.324 habitantes, Censo IBGE/2014)² foram compreendidas como cidade bastante populosas, em todos os casos considerando-se os padrões fronteiriços.

Dessa forma, as conversas com os atores políticos de cada uma das cidades anteriormente mencionadas consideraram esse modelo de articulação, com o objetivo de compreender nas falas dos entrevistados o que parecia pautar as ideias de ações em cada localidade, a partir da lei de abertura dos free-shops brasileiros. As entrevistas contaram com um roteiro, abordando o conhecimento dos entrevistados do andamento dos processos a partir da Lei 12.723; as perspectivas da secretaria em questão (algumas das secretarias visitadas foram as de Planejamento, Gestão e Habitação; Cultura e Turismo e; Esporte, Cultura e Turismo); o envolvimento dos atores políticos nos trâmites burocráticos e, de alguma forma, a percepção da atuação do poder privado e da sociedade civil nessas ações. Foram marcadas, antecipadamente, todas as entrevistas, de forma a compartilhar com os entrevistados o objetivo das conversas e, quem sabe, prepará-los para abordar a temática em questão.

² Dados retirados do Censo Populacional 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 29 de novembro de 2010. E Censo Populacional 2014. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 1 de julho de 2014. Acesso em 11 de abril de 2016.

Análise

Em Barra do Quaraí e Chuí a descrença nas falas dos atores entrevistados era aparente. Na primeira, o secretário de Planejamento, Gestão e Habitação afirmou que a cidade já dispunha de uma lei municipal regulamentando a abertura das lojas, mas nenhum empresário havia manifestado interesse e, muito menos, havia fluxo de brasileiros para além dos moradores naquela localidade. Houveram falas sobre a necessidade de pesquisas de mercado acerca da atividade, bem como a qualificação do espaço para receber visitantes. No Chuí, o conformismo do representante da Secretaria de Esporte, Cultura e Turismo versava sobre dois pilares principais: a burocracia dos desdobramentos da Lei nº 12.723, há 4 anos em andamento e, principalmente, a força que os free-shops do lado uruguaio já exercem sobre o fluxo de pessoas que passam pela cidade. Também foi destacado o baixo potencial turístico local, outro impasse para a promoção da cidade.

Já em Quaraí e Jaguarão, populosamente maiores, representantes da Secretaria de Cultura e Turismo da primeira cidade destacaram o interesse dos empresários locais, indicando inclusive lojas onde poderiam ser buscadas mais informações. Em Jaguarão, a cidade mais aparentemente organizada administrativamente da visita, a secretária de Cultura e Turismo destacou o interesse local em colocar em prática o indicado pela Lei nº 12.723, bem como em qualificar os patrimônios locais para ‘vender o produto’ da cidade, utilizando justificativas como a já infraestrutura turística utilizada por visitantes dos free-shops da cidade uruguaia vizinha, a posição estratégica de Jaguarão ao acesso à capital uruguaia e gaúcha e, além disso, o envolvimento da cidade com as negociações com o Governo Federal.

A cidade de Santana do Livramento, mais populosa nesta visita, demonstrou pouco ou nenhum interesse em tratar do assunto da lei. Em partes, pelo já destaque que os free-shops uruguaio de Rivera, cidade vizinha, têm na região e, também, pelo bom relacionamento turístico que as duas cidades mantêm. A representante da Secretaria de Turismo sinalizou as ações binacionais a partir de relatos do Festival Gastronômico Binacional e o Carnaval Binacional, deixando entender que não era interesse de Santana do Livramento integrar no projeto de free-shops brasileiros, pois já se beneficiava com a atividade uruguaia.

A única cidade onde não foi possível realizar conversas ou entrevistas foi Aceguá, município mais rural dentre os visitados. No entanto, observou-se um pequeno fluxo de visitantes nas lojas uruguaias, mesmo a visita tendo ocorrido em um sábado, o que talvez possa demonstrar a baixa inserção do município no modelo de atividade econômica em debate para o espaço fronteiriço.

Relacionando as respostas dos atores locais com as analogias constitutivas de Vainer (2000), pode-se notar que quanto maior o número de habitantes das cidades e, assim, maior a organização público-administrativa, mais interessadas nos processos de diversificação e dinamização das atividades econômicas estas estavam. Jaguarão, ao denotar certa preocupação com a qualificação do patrimônio local e com a atuação de seus representantes no processo de abertura dos free-shops em nível nacional, parece transitar entre uma lógica cidade-produto e cidade-empresa, buscando ao mesmo tempo ‘vender’ seu produto local, os patrimônios e atrativos turísticos, articular as instâncias públicas e privadas à busca de um bem maior ao coletivo do município. Quaraí, mesmo que não necessariamente articulada, demonstrou interesse privado elevado, onde os empresários locais exercem certa pressão ao poder público, de forma a incentivar as articulações para a viabilidade do processo de abertura dos free-shops brasileiros.

Enquanto isso, Santana do Livramento, já articulada e beneficiada pela atividade uruguiaia, parece passar pelo processo cidade-empresa e cidade-pátria, onde a organização permeia as três esferas (poder público, privado e sociedade civil) em uma consoante de bem-estar e satisfação com o momento em que a cidade vive em sintonia com as atividades da economia vizinha.

Já Barra do Quaraí e Chuí, menos populosas e menos organizadas administrativamente, expiram conformidade e descrença, pouco articuladas e pouco esperançosas com os desdobramentos da legislação. O que parece primar, nesses espaços, é uma noção de esquecimento e distanciamento das ditas oportunidades de crescimento e desenvolvimento em pauta nas demais regionalidades do Rio Grande do Sul e, claro, do Brasil.

Conclusões

Ainda que em construção, essa pesquisa procurou compreender e mapear um pouco dos desdobramentos de uma legislação nacional frente a cidades pertencentes a uma região brasileira, de acordo com o Governo Federal, historicamente esquecida e desfavorecida (BRASIL, 2007). Importante destacar que as visitas fizeram parte de uma pesquisa mais ampla, ainda em andamento, e que tais resultados constituem-se em primeiras impressões de uma realidade continuamente em observação.

Finalmente, ainda que superficialmente, pode-se observar que se considerando as variações a respeito dos números de habitantes, as cidades de maior porte encontram-se em um momento diferenciado da organização do poder público e do envolvimento do poder privado e da sociedade civil no planejamento das ações locais frente às cidades menos populosas. A isso, pode-se entender que quanto maior a cidade, maior vai sendo a sua atuação e sua compreensão do papel que desempenha no contexto nacional, envolvendo-se cada vez mais nas lógicas administrativas advindas do Governo Federal, convergindo em uma aparente padronização do modelo administrativo local.

Referências

BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2007. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm. Acesso em: 11 de abril de 2016.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. *Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12723.htm. Acesso em: 13 de julho de 2015.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In: *Novos Estudos CEBRAP*. Tradução de Omar Ribeiro Thomaz. N.º 45, julho 1996, São Paulo, p. 152-166.

FILHO, Camilo Pereira Carneiro; SEVILLA, Gabriela Garcia; AVILA, Róber Iturriet. Faixa de fronteira do Rio Grande do Sul: economia, infraestrutura e gestão do território. In: *Textos para Discussão FEE*, nº 107, out. 2012. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2012.

PINTO, Andler Kimura; PINTO, Vinicius Lacerda. O consumidor dos Free Shops: Estudo de caso do perfil consumidor em Rio Branco/Uruguai. In: ENG 2010 - XVI Encontro Nacional dos Geógrafos: Crise, práis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. *Anais...*, Porto Alegre, 2010.

SEHN, Pedro Selomar. O atraso da Metade Sul do Rio Grande do Sul em relação à Metade Norte: uma análise dos aspectos históricos e da estrutura fundiária. *Economia e Desenvolvimento*, v. 10, p.1-10, 1999.

SENNETT, Richard. *Carne e pedra: O corpo e a cidade na civilização ocidental*. Tradução de Marcos Aarão Reis. 3ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2003.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In Arantes, O. Vainer, C. Maricato, E. *A cidade do pensamento único / desmanchando consensos*. Petrópoles, Editora Vozes, 2000.