

ESCALAS DE PODER NO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO DA PONTE DA INTEGRAÇÃO DE SÃO BORJA-BRASIL/ SAN TOMÉ-ARG (2021-2023)

Muriel Pinto¹

Resumo: A ponte da integração de São Borja-Brasil/ San Tomé – Argentina foi inaugurada em 1997, sendo também criado o CUF – primeiro Centro Unificado de fronteira do Mercosul. Atualmente o fluxo de comércio internacional desta aduana representa por entorno de 30% da balança comercial entre Argentina e Brasil, sendo um corredor estratégico para o comércio, turismo e integração regional. O estudo problematizou como se deu as escalas de poder e os recursos territoriais nos processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023). Como principais resultados observa-se que o devido processo de concessão ocorreu em períodos de desencontros diplomáticos e falta de diálogo entre os Governos do Brasil e da Argentina, notou-se um protagonismo da escala nacional em atores e interesses, no entanto a escala local fez escutar as demandas regionais e apresentou o cenário da ponte as centralidades de poder, sendo uma escala articuladora e cooperadora entre Local-nacional; Internacional-local; e local-regional.

Palavras-Chave: Recursos territoriais. Escalas de poder. Concessão da ponte. São Borja-San Tomé. Desenvolvimento territorial.

ESCALAS DE PODER EN EL PROCESO DE RENOVACIÓN DE LA CONCESIÓN PUENTE DE INTEGRACIÓN SÃO BORJA-BRASIL/ SAN TOMÉ-ARGENTINA (2021-2023)

Resumen: En 1997 se inauguró el puente de integración São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina y también se creó la CUF, primer centro fronterizo unificado del Mercosur. Actualmente, el flujo de comercio internacional en esta aduana representa alrededor del 30% de la balanza comercial entre Argentina y Brasil, siendo un corredor estratégico para el comercio, el turismo y la integración regional. El estudio problematizó cómo se dieron las escalas de poder y recursos territoriales en los procesos de renovación de la concesión del puente de integración São Borja-BRA/San Tomé-ARG (2021-2023). Como principales resultados, se observa que el debido proceso de concesión se dio en períodos de desacuerdos diplomáticos y falta de diálogo entre los Gobiernos de Brasil y Argentina, se notó un protagonismo a escala nacional en cuanto a actores e intereses, sin embargo, los actores locales la escala hizo escuchar las demandas regionales y presentó el escenario puente con las centralidades del poder, siendo una escala articuladora y cooperativa entre Local-nacional; Internacional-local; y local-regional.

Palabras clave: Recursos territoriales. Escalas de potencia. Concesión de puentes; San Borja-San Tomé; Desarrollo territorial

SCALES OF POWER IN THE RENEWAL PROCESS OF THE SÃO BORJA-BRASIL/ SAN TOMÉ-ARGENTINA INTEGRATION BRIDGE CONCESSION (2021-2023)

¹ UNIPAMPA, Universidade Federal do Pampa, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA) e Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas (PPGPP-UNIPAMPA), São Borja, Brasil, murielpinto@unipampa.edu.br, <https://orcid.org/0000-0001-7004-690X>

Abstract: The São Borja-Brazil/San Tomé – Argentina integration bridge was inaugurated in 1997, and the CUF – the first Unified Mercosur border center – was also created. Currently, the flow of international trade in this customs department represents around 30% of the trade balance between Argentina and Brazil, being a strategic corridor for trade, tourism and regional integration. The study problematized how the scales of power and territorial resources occurred in the processes of renewing the concession of the São Borja-BRA/San Tomé-ARG integration bridge (2021-2023). As main results, it is observed that the due process of concession occurred in periods of diplomatic disagreements and lack of dialogue between the Governments of Brazil and Argentina, a leading role on the national scale in terms of actors and interests was noted, however the local scale made listen to regional demands and presented the bridge scenario with the centralities of power, being an articulating and cooperative scale between Local-national; International-local; and local-regional.

Keywords: Territorial resources; Power scales; Bridge concession; São Borja-San Tomé; Territorial development

Introdução: Processo de construção e implementação da Ponte da Integração São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina

O recorte espacial do estudo, as cidades Gêmeas² de São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina, estão localizadas respectivamente no Estado do Rio Grande do Sul e Província de Corrientes, estando integradas pelo rio Uruguai. Os dois territórios possuem uma herança sociocultural em conjunto, pois são antigas Reduções Jesuítico-*Guarani*³. No ano de 1998 foi inaugurada a Ponte da Integração e o CUF -

A região das Missões se caracteriza por ser uma área histórica no território do Rio Grande do Sul. Por ter sido uma área de instalação de Reduções Jesuítico Guarani, apresenta um grande número de sítios arqueológicos e um conjunto de artefatos histórico-culturais relacionados ao período reducional.

Primeiro centro Unificado de fronteira do Mercosul, que demarcou um processo de integração fronteiriça e de conurbação entre os dois territórios.

²Conforme o Art.1 da Portaria MDR nº 2.507/2021, são consideradas cidades gêmeas “os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania”.

³ Segundo Pinto (2011), a região das Missões se caracteriza por ser um território histórico do Prata, por ter tido uma grande influência arquitetônica e artísticas da europa, apresenta um grande número de sítios arqueológicos e um conjunto de artefatos histórico-culturais relacionados ao período reducional.

Quadro 01 - Dados sobre a da ponte da Integração São Borja-RS/ San Tomé-Argentina

Abertura de licitação	1995 – sistema de obra pública com cobrança de pedágio, projeto, construção, operação, manutenção, e exploração da ligação rodoviária entre São Borja e San Tomé.
Criação da COMAB	22 de agosto de 1989
Assinatura do contrato de concessão	Dezembro de 1995
Período de construção	Maio 1996 – Dezembro 1997
Inauguração da ponte	09 de Dezembro de 1997
Início Etapa de Exploração	01 de Janeiro de 1998
Prazo da concessão	25 anos. 29 de Agosto de 1996 até 29 de Agosto de 2021
Custo do Projeto	US\$ 50.000.000
Dimensão da ponte	1.402,5 metros

Fonte: Dados do CUF – Centro Unificado de Fronteira

Figura 01 - Mosaico de fotos sobre a construção da ponte da Integração e estruturas do CUF

Fonte: Mercovia. S.A

Como se observa, à ponte da integração completa 28 anos do início de sua exploração neste ano de 2026. Conforme consta nos objetivos do contrato, destaca-se que até agosto de 2023, foi cobrado cobrança de pedágio para veículos vicinais fronteiriços com placas de São Borja e San Tomé. Além das cobranças para caminhões e veículos de turistas. A empresa vencedora da concessão Mercovia S.A⁴, desde a assinatura do contrato de concessão efetuou a construção da ponte da integração, estruturas do CUF (Centro Unificado de Fronteira) e projeto, construção, operação, manutenção, e exploração da ligação rodoviária entre São Borja e San Tomé.

Cabe destacar a importância do trabalho integrado entre diversos organismos públicos dos dois países (Polícias, Receita Federal/ Aduana Argentina, departamentos de migrações, MAPA, entre outros).

Segundo Pinto, Retamoso e Colvero (2017, p. 11):

Os discursos de exaltação há ponte da integração foram marcados por simbolismos e objetivos de desenvolvimento econômico e integração sulamericana. A partir destas narrativas, observa-se a importância dos atores empresariais nos processos decisórios deste projeto de desenvolvimento territorial para uma região de fronteira ao sul da América do Sul. Tal cenário abre para a discussão como os atores regionais estão inseridos nas escalas geográficas de poder.

Portanto,

Em relação aos atores de poder nos processos decisórios da construção da ponte da integração, destaca-se que os políticos, como Deputados, Presidentes, Ministros, Prefeitos e Vereadores tiveram um papel central nas arenas políticas e decisórias. Durante o processo de construção da ponte, registrou-se diversas opiniões políticas sobre a importância da devida obra. (Pinto, Retamoso e Colvero, 2017, p. 11).

A partir das reflexões dos autores acima, observa-se que durante o processo de construção e inauguração da ponte da integração surgiram diversas narrativas que vislumbravam um maior desenvolvimento econômico no local e na metade sul do RS, assim como uma maior integração regional. Também foram identificadas narrativas que vincularam a construção da ponte a simbologias históricas e políticas nacionais, como foram Getúlio Vargas e João Goulart, figuras políticas estas que nasceram em São Borja, sendo até hoje marcadores de uma identidade trabalhista local/regional/nacional. Neste processo de governança da construção da obra destaca-se, a

⁴ Considerada a terceira maior construtora do mundo.

composição e participação de vários atores multiescalares nas arenas decisórias de poder (políticos eleitos e representantes de organizações comerciais).

Portanto,

A prefeitura municipal de São Borja, por diversos momentos apresentou propostas para um melhor planejamento urbano, social e econômica da cidade. A concretização do Mercosul foi por diversas vezes discutida como um ponto positivo para a construção da ponte. Este cenário de atores políticos representa a diversidade de escalas de poder que envolve uma obra de infraestrutura num espaço geográfico estratégico no rio Uruguai. (Pinto, Retamoso e Colvero, p. 13).

A partir das palavras acima, destaca-se que o processo de construção da ponte da integração se deu através de diversas articulações das comunidades fronteiriças, onde cita-se diversas mobilizações de atores locais/ regionais, perante aos poderes centrais, onde por muitas vezes as municipalidades de São Borja e San Tomé relacionaram a obra da ponte com melhores políticas públicas para os territórios fronteiriços.

Para Grimson (2007) a construção de novas estradas e pontes não buscam beneficiar as populações fronteiriças, e sim promover o comércio terrestre entre países, atravessando cidades fronteiriças. Com tal atitude os Estados dificultam a circulação de pequenas mercadorias, chamado de “contrabando formiga” e favorecem ao fluxo de grande escala.

Uma consequência perceptível com o controle da circulação, é a anulação da história e das tradições locais (Grimson, 2007), visto que à construção de pontes expõem a representação de uma divisão territorial, que acaba ignorando as relações sociais, culturais e históricas entre as cidades fronteiriças. Tais atitudes dificultam as trocas e intercâmbios socioculturais entre as populações locais. Este processo de controle da circulação, é descrito por Grimson (2005) como uma nova divisão, que causa novos rancores e disputas na fronteira.

Desde o período de construção da ponte percebe-se narrativas que exaltam a importância histórica e cultural das relações de fronteira, assim como simbolizaram a construção da ponte como uma homenagem aos ex-presidentes nascidos em São Borja, Getúlio Vargas e João Goulart. (Pinto, Retamoso e Colvero, 2017, p.14).

Como observa-se, as narrativas emitidas na construção da ponte da integração confrontam as ideias de Grimson, pois a devida obra despertou discursos simbólicos de valorização da história, cultura e política fronteiriça. No entanto, a construção da devida obra física gerou “mudanças nas relações socioculturais das comunidades ribeirinhas da fronteira, pois o traçado da obra foi erguido numa área mais afastada das áreas urbanas das municipalidades” (Pinto, Retamoso e Colvero, 2017, p.16).

Destaca-se que ao longo do processo de construção da ponte da integração, não se notou nenhuma narrativa relacionada aos pequenos contrabandistas e comunidades de pescadores da fronteira. Destaca-se que a obra gerou consequências perversas para as comunidades ribeirinhas, pois as mesmas tiveram que se readaptar socialmente, culturalmente, e economicamente, uma vez que houve uma diminuição da difusão cultural ribeirinha, assim como houve a decadência do comércio formiga, que era realizado por pessoas das regiões periféricas das cidades. (Pinto, Retamoso e Colvero, 2017).

Cuf - Primeiro Centro Unificado de Fronteira do Mercosul

O centro Unificado de fronteira (CUF) de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina, foi o primeiro centro unificado do Mercosul. O mesmo foi instituído através do Decreto 3.467 – Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997.

O processo de implementação do CUF – Centro Unificado de Fronteira, conforme o Decreto 3.467, centra suas normativas e ações através de oito pontos: 1) área do CUF; 2) Área de atuação dos países; 3) Tributação; 4) Circulação e saída de veículos da concessionária e parceiros; 5) Contratação de pessoas, legislação trabalhista e previdência 6) Residência de trabalhadores; 7) Condições migratórias dos trabalhadores; e 8) COMAB - Comissão Mista Argentina-Brasil.

Em relação a área do CUF, destaca-se que o devido território esta delimitado conforme o contrato de concessão, estando a devida estrutura sediada no lado Argentino, junto à ponte da integração, para o maior controle de todas as atividades

migratórias e desembaraços de mercadorias. A estrutura divide-se em área de controle integrado e demais instalações, sendo uma área alfandegada.

No que toca a as áreas de atuações das Repúblicas da Argentina e do Brasil, destaca-se a demarcação no CUF de um espaço delimitado no “ponto de fronteira”, tendo um espaço demarcado para cada país. No caso do espaço brasileiro, segue as jurisprudências tributárias, previdenciária e trabalhista do Brasil.

A tributação de tributos indiretos sobre serviços prestados pelo concessionário, ou por terceirizados dentro do CUF, será aplicada a legislação do país de procedência. Em casos em que a prestação de serviços não cumpra alguns requisitos, as mesmas serão tributadas de acordo com a legislação de seu país de residência (pessoas físicas), ou onde estejam registradas as empresas seu domicílio fiscal (pessoas jurídicas). Em relação aos tributos diretos tributados aos concessionários, estão vinculados legislação tributária específica da República Argentina, distribuindo-se a arrecadação obtida na razão de cinquenta por cento para cada Parte.

A Circulação e saída de veículos e equipamentos da concessionária, e subcontratados e de pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades no CUF, durante o prazo da concessão, devem ser ingressados mediante procedimentos simplificados e pelo regime de admissão temporária. Os bens materiais e equipamentos incorporados pela concessão estão livres de taxas de importação, ao final da concessão, os bens não incorporados ao patrimônio da concessão, ou que retornarem para qualquer dos Estados Partes, se destes não forem originários, estarão sujeitos aos procedimentos de uma importação comum.

Outra temática discutida no Decreto 3.467 é a contratação de pessoas, legislação trabalhista e previdência. Neste ponto destaca-se, que é livre por parte da empresa concessionária, ou de seus subcontratados a contratação de pessoas físicas residentes nos devidos países, desde que estes trabalhadores prestem serviços no CUF. A legislação trabalhista e tributária será aplicada pelo Estado parte no qual o empregador tenha seu domicílio fiscal.

Em relação à questão previdenciária dos trabalhadores destaca-se,

No que tange à Previdência Social, observar-se-á o disposto no Acordo de 20 de agosto de 1980, para trabalhadores residentes em um país diferente

No que toca à residência de trabalhadores do CUF, seja qual for a nacionalidade, “deverão ter sua residência temporária ou permanente no país limítrofe ou no país sede” (Decreto 3.467, 1997). As condições migratórias dos trabalhadores no CUF, se darão em condições migratórias especiais, “com o único e exclusivo objetivo de cumprir seus contratos de trabalho dentro do perímetro do CUF, retornando a seu país de residência ao fim da jornada de trabalho”, sendo que os trabalhadores poderão se beneficiar das condições migratórias especiais durante a vigência do contrato de trabalho. (Decreto 3.467, 1997).

Figura 02 - Nuvem de palavras dos documentos do CUF



A partir da análise dos documentos e normativas de criação do CUF no software MaxQda, foi elaborada uma nuvem de palavras que trazem temáticas centrais no

devido processo: entre estas destaca-se República (relacionada a instituições, projetos, compromissos, tecnologia, ciência, direito, implementação), Desenvolvimento Argentina-Brasil (estão relacionados ao trabalho, região, comércio, sustentável), Integração e cooperação (relacionadas a ciência, estados, programa, intercâmbio, mercosul) ; e ministérios (relacionados ao bilateralismo, política, ambiente, defesa, pessoal).

Recursos territoriais e escalas de poder na política de renovações da concessão da ponte da integração São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina

Neste momento a pesquisa centrou-se em analisar os processos de planejamento, debate público, relações de poder e governança territorial no entorno das ações de renovação da nova concessão da Ponte da Integração de São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina (2021-2024). Para tanto, a investigação se debruçou em quatro matrizes conceituais-metodológicas, que foram os *recursos territoriais, desenvolvimento e políticas territoriais; governança e escalas geográficas de poder*.

A Ponte da Integração e Centro Unificado de Fronteira (CUF) como Recursos territoriais para o Desenvolvimento regional

Revisão de Literatura sobre recursos e Desenvolvimento territorial

O recurso territorial refere-se a uma intencionalidade dos atores envolvidos, ao mesmo tempo que ao substrato ideológico do território. Este objeto construído intencionalmente, pode ser baseado em material (dados materiais, fauna, flora, patrimônio), e/ou ideal (valores como autenticidade, profundidade histórica) (Pecqueur e Glon, 2006).

Nesta reflexão, Pecqueur e Glon (2006) apresentam uma outra abordagem para o conceito de desenvolvimento e recursos, que abarcam como abordagem os territórios de conhecimento. Para os autores, o recurso não é apenas material, mas também ideal. Apresenta então dois estados, de uma ponta a outra do processo de transformação, que transformará o recurso inicial em um recurso realizado. Assim, no

estado inicial, o recurso pode não existir materialmente, ou mesmo ser um potencial que os atores não identificaram como um recurso possível.

Já o desenvolvimento territorial conforme palavras de Baudelle (2011, p.20):

o desenvolvimento implica uma transformação social e cultural mais abrangente, portanto mais qualitativa. Sua análise é complexa e fortemente ligada a modelos subjacentes de desenvolvimento; não supõem apenas os indicadores econômicos, mas ainda analisa indicadores de nível de vida ou de qualidade de vida

Nesta questão, a percepção de desenvolvimento exposta por Baudelle, não pensa apenas em questões quantitativas, como o crescimento do PIB, mas também, numa conjunção de ações sociais, culturais, econômicas, que dependem, ou são planejadas estrategicamente num determinado território. Portanto, qualquer projeto público-privado gera em consequência, ou objetiva um desenvolvimento territorial.

O desenvolvimento territorial nestas condições, pode ser descrito como um processo voluntarista que busca aumentar a competitividade dos territórios, envolvendo os atores no âmbito das ações concertadas, geralmente transversais e muitas vezes envolvidas a altas dimensões espaciais (Baudelle, 2011).

Assim, o recurso territorial não preexiste ao território, mas é construído com e no território. A construção territorial é um processo de desenvolvimento representando um modelo complementar aos modelos de desenvolvimento existentes, devido à sua capacidade de trazer novos recursos e novos processos. E ativação desses recursos. (Colletis, Pecqueur, 2018, p. 1000).

A partir das reflexões, observa-se que as dimensões qualitativas vêm ganhando espaço nas discussões sobre recursos territoriais, “muitas iniciativas já não vem mais se relacionando diretamente com o comércio, mas sim com as dimensões patrimonial, ambiental no sentido naturalista, cultural e social”. (Pecqueur e Glon, 2006, p. 7). Através destas características, se desenha uma outra abordagem do desenvolvimento, que conforme Pecqueur e Glon (2006), se sustenta a partir das diferenças territoriais e não no alinhamento destes na concorrência territorial.

As iniciativas muitas vezes emanam de mais e mais atores, vários que trabalham em estreita relação. A promoção de diferentes bens é por vezes acompanhada de iniciativas de integração de indivíduos excluídos do mercado de trabalho e da vida em sociedade. O meio ambiente é então considerado de forma global e essa dimensão social contribui para a apropriação das ações e para a construção de um território (Pecqueur e Glon, 2006, p. 7).

Tais atores que atuam nestes processos e dinâmicas territoriais, enfrentam desafios de poder e obsessão com território limitado, sendo que a área de mobilização e ação destes atores, muitas vezes não se adaptam bem aos limites pré-estabelecidos.

Os limites das regiões, departamentos e intercomunidades aparecem cada vez mais como territórios dados dos quais então justifica a relevância. Pelo contrário, todo o nosso raciocínio enfatiza a noção de um território em constante construção. Mobilização, envolvimento em torno do desenvolvimento de recursos importa mais do que estabelecer limites. (Pecqueur e Glon, 2006, p. 10).

No que toca a compreensão dos processos de construção de recursos territoriais, Colletis e Pecqueur (2018), trazem à tona que muitos territórios não se sustentam mais com condições produtivas restritas a bases industriais e agrícolas, visto que o cenário atual não permite a permanência em concorrência econômica com base de ganhos de produtividade, ou redução de custos.

A manutenção de um certo nível de desenvolvimento com produções genéricas não é mais possível. Cabe, portanto, a esses territórios desenvolver estratégias específicas, como produtos rotulados (DOP, tipo IGP, etc.) ou incluindo know-how específico. (Colletis, Pecqueur, 2018, p. 1000).

A partir desta revisão conceitual preliminar, objetiva-se investigar a ponte da integração e o CUF, como recursos territoriais e marcadores estratégicos para o desenvolvimento territorial não só local, regional, nacional e internacional.

Nesta perspectiva, destaca-se que a circulação da devida aduana, representa em média 30% da balança comercial entre Argentina e Brasil, mas também um importante marcador social, educacional, cultural e turístico. Cabe destacar, que também representa a integração sociocultural entre as comunidades fronteiriças de São Borja e San Tomé, assim como com demais comunidades fronteiriças nas margens do rio Uruguai.

A ponte da integração também integra os locais com os territórios das Missões Jesuítico-*Guarani*, é ponto de migração turística para as Cataratas do Iguaçu, Buenos Aires, Posadas-ARG, Corrientes-ARG, Cordilheira dos Andes, Ushuaia na Argentina e Encarnación no Paraguai. Nos últimos 20 anos a região tornou-se um polo educacional de ensino superior, pois São Borja e Santo Tomé possuem em média 10

mil Universitários (Pinto, Siqueira, Ceolin, De Azevedo, 2020), assim como em Posadas e Corrientes na Argentina também são pólos Universitários.

A partir da revisão conceitual sobre recursos territoriais, e suas relações com o processo de renovação da concessão da Ponte da Integração São Borja e San Tomé, destaca-se este marcador territorial como um importante fator para as relações comerciais e integração sociocultural regional. Em relação à coesão territorial dos atores políticos e demais atores locais, observa-se a unidade de defesa de três pontos centrais (a manutenção do modelo do CUF, fim do pedágio e a ponte como vetor de desenvolvimento regional). Nestas ações, identificou-se que atores políticos dos mais diversos partidos e ideologias, se manifestaram de forma coesa em relação às demandas supracitadas.

Em relação às redes territoriais da ponte da integração, destacam-se redes comerciais, redes turísticas, redes socioculturais e redes educacionais. O devido recurso territorial da ponte, apresenta esta diversidade de redes territoriais, em virtude de sua localização geoestratégica no Prata, além de um Centro Unificado de Fronteira (CUF), que se torna um diferencial da região para outras aduanas, pois apresenta um trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados, dando agilidade ao desembaraço de mercadorias.

Figura 03 - Folder da Mercovia S.A



Fonte: Mercovia S.A

No que toca às redes comerciais, à ponte se destaca por ser a via comercial entre Argentina, Chile e Brasil, além de articular o território brasileiro com outros países andinos.

Em relação as redes socioculturais, destaca-se a partir da ponte um maior intercâmbio cultural e social das cidades fronteiriças nas margens do rio Uruguai, com os territórios das Missões Jesuítico-*Guarani*, já as redes turísticas demarcam a ponte da integração como um ponto de migração turísticas com as praias brasileiras, Cataratas do Iguaçu, Buenos Aires, Posadas-AR, Corrientes-AR, Cordilheira dos Andes, Ushuaia na Argentina e Encarnación no Paraguai. Em relação as redes educacionais, destaca-se que nos últimos 20 anos a região tornou-se um polo educacional de ensino superior, pois São Borja e Santo Tomé possuem em média 10 mil Universitários.

Nestes 31 anos da inauguração da ponte da integração, muitos atores locais e regionais se qualificaram para atuação no comércio exterior e internacional, muitas empresas locais/ regionais de comércio exterior foram abertas, assim como a vinda de grandes corporações, qualificaram ainda mais os atores do CUF.

Também foram criados cursos de graduação e pós-graduação em Comércio exterior na Urcamp, Universidade da Região da Campanha. No entanto, ainda não se identificou um plano de desenvolvimento regional e territorial, que melhor planeje e contemple o recurso territorial da ponte e CUF, nos processos de planejamento e governança do desenvolvimento.

Em relação às principais características dos recursos territoriais ponte da integração e CUF, em relação as suas especificidades, apresenta-se como Primeiro centro Unificado de Fronteira da América do Sul; comporta 33% da balança comercial Brasil e Argentina; trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados e agilidade nos serviços prestados, além da localização estratégica no Mercosul. Estes ativos territoriais apresentados, destacam-se como os principais marcadores de diferença destes recursos territoriais perante o internacional, nacional e regional. Seguindo nesta linha, nos valem das palavras de Pecqueur (2006), que ensina que a abordagem do desenvolvimento se sustenta a partir das diferenças territoriais e não no alinhamento destas na concorrência territorial.

No que toca as potencialidades, destaca-se a localização estratégica dos recursos territoriais no Mercosul, tem potencialidade para tornar-se um corredor bioceânico, um polo de desenvolvimento territorial e inovação, além do potencial do recurso, para ser inserido no centro do planejamento regional/ nacional, as relações organizacionais e institucionais integradas podem ser um diferencial ainda maior em tempos da necessidade de fluxos cada vez mais ágeis. Cabe destacar, que por os devidos territórios estarem em periferias espaciais, em relação às centralidades de poder decisórios, são sempre desafiadoras e centralizadas, que necessitam de uma maior escuta das comunidades regionais.

A visibilidade dos recursos estudados, ainda precisa de maior difusão para além das relações comerciais. Já a renovabilidade, a partir da proposta de maior protagonismo do CUF e ponte nos processos de desenvolvimento regional (livre passe na fronteira, fundo para políticas públicas e turismo cultural e ecológico), as relações dos recursos com os processos de desenvolvimento sustentável e de inovação e indústria criativa.

Escalas geográficas de poder nos processos políticos de renovações da concessão da ponte da integração

O devido momento centrou-se em refletir sobre as escalas geográficas de poder nos processos políticos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina, refletindo teoricamente e empiricamente sobre os atores, escalas de poder, interesses e densidade institucional e poder político local.

Revisão de Literatura sobre escalas geográficas de poder

A partir de uma revisão de literatura sobre os conceitos de escalas geográficas de poder, nos valem dos ensinamentos de Vainer (1986), Iná Castro (1994), Rambo e Ruckert (2008), Castells e Borja (1997), Franco (1998) e Carlos Brandão (2004). As reflexões teóricas dos devidos autores, relacionaram os conceitos de escalas a outros conceitos centrais: escalas geográficas, cooperações escalares, relações

institucionais, densidade institucional como inovação territorial; escala local; Escalas e poder Político local; e Desenvolvimento local/ regional/ territorial.

No estudo das escalas geográficas de poder, Castro (2014), destaca que é necessário refletir sobre o fenômeno e sua extensão espacial, “na realidade, trata-se de tentar estabelecer uma distinção metodológica entre realidade e objeto de conhecimento, a primeira pode ser considerada “tudo que é” e o segundo é a parte concebida do real”. (Castro, 1994, p. 88).

Em Castro (1994) ensina que a escala deve ser pensada como problema de pesquisa,

Para estabelecer um ponto de partida analítico, são necessários alguns pressupostos que tornam o conceito de escala operacional para a geografia. Em primeiro lugar, a escala é o artifício analítico que confere visibilidade à parcela ou dimensão do real. Como este só pode ser apreendido por representação e por fragmentação, a escala constitui uma prática, embora intuitiva e não refletida de observação e elaboração do mundo (Castro, 1994, p. 90).

Nesta perspectiva, Castro (1994) enfatiza que as escalas são campos de representações

Na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise considerada mais apropriada. Mas a escala é também uma medida, não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo. (Castro, 1994, p.90).

Sendo assim, definir as escalas local, regional, nacional e global trata-se de considerar o fator político institucional, onde desde o período romano se organizam seus territórios de ação, e desde o Estado moderno, onde as escalas se impõem-se como modelo de organização das estruturas de poder no território, ou seja, são recortes territoriais de importante conteúdo sociopolítico, “em outras palavras, mudança de escala implica transformações qualitativas não hierárquicas do fenômeno observado que precisam ser explicitadas” (Castro, 1994, p.92).

Concluindo esta parte sobre a escala como problema para a reflexão, para a construção do objeto e para a pesquisa, são tomados alguns pontos de partida necessários para sua utilização como recurso metodológico: 1. A escala não existe, o que existe é o fenômeno; 2. A escala é uma estratégia intelectual para abordar o real; 3. A escala como medida é uma abstração ou

convenção; 4. A escolha da escala define o que é significativo no fenômeno, o que terá visibilidade; 5. Quando a escala muda, as variáveis significativas do fenômeno mudam; 6. As variáveis explicativas para fenômenos numa escala não são transferíveis, seja para o mesmo fenômeno ou para outro, em outra escala; 7. Não há hierarquias entre escalas, cada escala revela um conjunto de causalidades específicas; 8. A microescala não é menos complexa do que a macroescala. (Castro, 1994, p. 92).

A partir da reflexão acima, destaca-se que as escalas também envolvem relações de poder e estratégias de gestão. Para Rambo e Ruckert (2008), as escalas geográficas de poder e gestão caracterizam um procedimento metodológico que contribui para a compreensão da dinâmica territorial do desenvolvimento.

Esta metodologia permite observar como os atores locais/regionais – sociedade civil, Estado e mercado – articulam-se entre si e com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento de seu território. Considerar-se a existência de diferentes escalas atuantes em determinado território, possibilita a compreensão da densidade e da complexidade oriunda da multiplicidade de poderes neles existentes e atuantes. (Rambo, Ruckert, 2008, p. 100).

Seguindo nesta linha, Castro (1994) destaca que as escalas devem ser abordadas como uma perspectiva metodológica, pois é “um problema operacional fundamental na definição do recorte espacial significativo para a análise do fenômeno na pesquisa em geografia”.

Em relação às cooperações escalares, relações institucionais e densidade institucional, como fator de inovação territorial, destaca-se as palavras de Rambo e Ruckert (2008, p.149), “o local, a cidade, constituiu escala e arena de construção de estratégias transescalares e de sujeitos políticos a operarem de forma articulada com coalizações e alianças em múltiplas escalas”. Para Rambo e Ruckert (2008), a inovação territorial pode ser gerada pela densidade institucional, pois tradicionalmente as ações são individualizadas nos territórios.

a densidade institucional assume grande importância, pois reunindo diversos atores – públicos e privados, individuais e coletivos – torna-se possível elencar demandas, bem como potencializar especificidades do território, e assim, de forma coletiva, realizar ações concretas promovendo processos de desenvolvimento. (Rambo, Ruckert, 2008, p. 101).

Esta densidade institucional, a partir de múltiplos atores tem como espacialidade central a atuação do local, onde ocorrem as vivências, ideias, políticas

e cooperações. Para Castells e Borja (1997), a importância do local como centro de gestão do global, pode se apreciar a partir de três âmbitos: da produtividade e competitividade econômica, da integração sociocultural, e da representação e gestão política.

Los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas com respecto a sus tutores nacionales. Por um lado, gozan de una maior capacidad de representación y de legitimidad com relación a su representados; son agentes institucionales de Integración social e cultural de comunidades territoriales. Por outro lado gozán de mutcho más flexibilidad, adaptabilidad, ya capacidad de maniobra em um mundo fluxos entrelazados, demandas e ofertas cambiantes, y sistema tecnológicos descentralizados y interactivos (Borja, Castells, 1997, p.19).

Seguindo esta linha de pensamento, observa-se na literatura uma maior aproximação do local das ações territoriais de participação e dos problemas públicos, o que Vainer (1986) ensinou como a cidadania a partir do local. É na esfera local, que os problemas são melhor identificados, e, portanto, torna-se mais fácil encontrar a solução adequada (Franco, 1998, p.8).

As palavras de Brandão (2004), destacam o local como escala do cotidiano, diálogo, da tecnocracia e do poder político, o que necessita também de uma melhor compreensão social, histórica e institucional dos territórios municipais e das cidades, “é necessário investigar os contornos histórico-institucionais concretos em que se processam a execução das leis imanentes e das determinações mais abstratas. Estas determinações não podem ser utilizadas sem mediações”. (Brandão, 2004, p.54).

Como se observa, pensar as escalas locais envolve uma aproximação das ações, atores e instituições, das vivências e recursos territoriais. A partir da literatura encontrada, destaca-se frentes de pensamento que vem se debruçando na relação entre as escalas e o poder político local, e a política como operadora das escalas.

Para Brandão (2004) a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia transescalar, que necessitam de objetivos mais ambiciosos, onde ter-se centros de controle e de decisão internos são questionáveis.

É neste sentido que a política pode ser considerada um fenômeno exemplar para a aplicabilidade da noção de escala: por ser intrinsecamente social e institucional o que significa que ela está em toda parte e, assim, é também territorial por excelência. Por isso mesmo, não é tarefa fácil tomar o fato

político e seus desdobramentos sociais e territoriais como objetos de investigação “a olho nu”. (Castro, 1994, p.93).

Segundo Castro (1994), o debate em torno da sensibilidade da escala para a compreensão da realidade política, pode ser encontrado fora da reflexão geográfica, mas dentro da análise da política.

Esta linha de pensamento de Iná Castro (1994), abre um horizonte para a reflexão da geografia política e as escalas de poder, pois traz para a discussão a distribuição do poder em grupos da sociedade, processos de tomada de decisão nas escalas adequadas, espacialidade do processo decisório em diferentes escalas, e as territorialidades do poder, ao mesmo indaga sobre a normatização das análises, a partir de escalas micro e macros que podem dificultar os fenômenos multiescalares.

Da mesma forma, focar a escala política como uma construção social abstraindo todo o conteúdo de disputas, conflitos e interesses sociais, horizontais e verticais, na institucionalidade dos recursos de poder que habitam o processo decisório na estrutura dos estados contemporâneos é abdicar de uma dimensão explicativa necessária para a compreensão dos recortes territoriais. As análises em geografia focadas nos temas sociais muitas vezes subestimam o fato de que não há como separar o político institucional do social. (Castro, 1994, p. 96).

As palavras de Castro (1994), trazem para a reflexão um contraponto em relação às reflexões meramente sociais nas escalas políticas, pois as devidas escalas envolvem disputas políticas, conflitos, interesses pessoais e coletivos, horizontais, verticais e institucionalidade dos recursos de poder. A partir deste cenário, cabe destacar que são as escalas políticas que criam políticas públicas que podem melhor planejar e gerir recursos territoriais para os processos de desenvolvimento local/regional.

Para Rambo e Ruckert (2008, p.100), a metodologia das escalas geográficas de poder e gestão adotam o conceito de desenvolvimento territorial local/ regional “para tornar perceptível a interação dos atores ou dos poderes locais/regionais com as demais escalas de poder e gestão”.

Dessa forma, considera-se que os processos de desenvolvimento territorial passam a ser exitosos na medida em que os atores locais/regionais, representados tanto pela sociedade civil, quanto pelo Estado e pelo mercado, buscam estabelecer ações/projetos/programas, preocupados com a inovação territorial coletiva e com a densidade institucional. Ou seja, inovações construídas de forma coletiva, com base nas potencialidades do território, em

interação com as demais escalas de poder e gestão. (Rambo, Ruckert, 2008, p.99).

Conforme Rambo e Ruckert (2008, p.100), além da densidade e cooperação institucional para que os processos de desenvolvimento territorial ocorram, necessita-se de uma “mudança de mentalidade, caracterizada pela busca do empreendedorismo (ou da inovação territorial coletiva), do pragmatismo em projetos concretos, nas vantagens dos consensos, em novas formas de solidariedade”.

Escalas de poder geográficos nos discursos jornalísticos sobre as renovações da concessão da ponte da integração

Para a realização da devida análise, foram levantadas e estudadas dez matérias jornalísticas de ministérios do governo brasileiro, revista Veja, Unipampa, Câmara de vereadores de São Borja, prefeitura de São Borja, jornais locais (Folha de São Borja e Digital San Tomé).

Figura 04 - Mosaico de matérias jornalísticas sobre a concessão da ponte da integração





RELAÇÕES EXTERIORES

Comissão negociará a prorrogação da concessão da Ponte Internacional São Borja – Santo Tomé

Estrutura, que liga o Brasil com a Argentina, é responsável pelo tráfego de cerca de 15% do comércio entre os dois países

Publicado em 20/07/2021 16h02 Atualizado em 10/11/2022 13h39

Compartilhe



A Ponte foi construída por um consórcio privado e inaugurada em 1997, com um contrato de concessão válido por 25 anos. Foto: Divulgação/Prefeitura de São Borja

Fonte: ACISB. Unipampa. Ministério dos Transportes. Ministério da Casa Civil.

Quadro 02 - Escalas de poder, atores institucionais, interesses e densidade institucional

Escalas	Atores institucionais	Interesses institucionais	Escalas, Poder político, densidade institucional e inovação
Internacional	6	1,2,4,7,8,9,10, 13, 15 e 17	-Fator de inovação: Relações descentralizadas; -Fator de inovação: inovação relação das Universidades com o cuf e expertise dos atores. - Cooperações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional);

Escalas	Atores institucionais	Interesses institucionais	Escalas, Poder político, densidade institucional e inovação
Nacional	18	4,5,6,7,8,9,10,11 12,13,14,15 e 16	- Maior ação por parte do Estado brasileiro; - Centralidade das discussões e decisões entre representantes eleitos; - poder decisório (internacional-nacional-local). - raras arenas com ampla discussão pública; - cooperações descentralizadas - problemas diplomáticos e falta de consenso entre os governos na pauta (desde 2021). - ações descentralizadas de atores na tomada de decisão; - centralidade na discussão da prefeitura de São Borja. -
Regional	6	1,2,8,9,12 e 13	
Local	8	1,2,7,8,9,13,15, 16, e 17.	

Fonte: Elaboração dos autores

Nas devidas matérias, foram identificadas diversas escalas de fala, como Brasília-BRA, Porto Alegre-BRA, Corrientes-AR, Santo Tomé-ARG e São Borja-RS. Em relação às escalas geográficas de poder analisadas durante as arenas decisórias divulgadas pela mídia, observa-se a centralidade das escalas nacional e local, em diálogo institucional com a escala binacional e regional.

Cabe destacar que a escala regional, representada pelo estado do Rio Grande do Sul e Província de Corrientes na Argentina, apareceram poucas vezes nas arenas

de discussão. Sendo assim, cita-se a predominância das redes de cooperações nacional-local, local-local, nacional-regional, e binacional-nacional-local.

Entre as principais demandas e interesses debatidos destaca-se: 1- Prorrogação de contrato; 2- Manutenção do Modelo de concessão privada da Ponte; 3- Modelo de concessão pública; 4- Escuta das comunidades locais; 5- Participação e protagonismo local; 6- modernização e manutenção de passos fronteiriços; 7- Novos contratos de concessão; 8- planejamento e Desenvolvimento local/regional/ nacional; 9- Integração regional; 10- Manutenção da Ponte Uruguaiana- Libres; 11 – Diplomacia e mediação; 12- Integração educacional; 13 – Fim do pedágio para comunidade, estudantes e turistas; 14- Preocupação com o juízo do CUF; 15- preocupação com parada do “cruze fronteiriço”; 16- Fundo para Políticas Públicas; 17- Preocupação com a perda de empregos.

A partir da análise, observa-se que a escala nacional demarcou o maior número de interesses (13) e atores (18) no processo, visto que a ponte e o CUF são estruturas binacionais, entre os ministérios brasileiros, destaca-se a atuação do Ministério dos Transportes, Ministério da Casa Civil e Ministério da Relações Exteriores (desde o governo Bolsonaro a Lula), já na Argentina destaca-se a atuação do ministério do Interior e Embaixada Argentina em Brasília (no governo Albedo Fernández), já no governo Milei observou-se nos primeiros encontros a participação do ministério da Economia e Ministérios das Relações exteriores.

Ao longo do processo, cabe mencionar a maior atuação dos atores brasileiros nas arenas decisórias em relação aos atores argentinos, assim como diversos problemas diplomáticos e falta de consenso entre os governos na pauta (desde 2021). Já as escalas local e internacional, apresentaram dez interesses, sendo que as localidades fronteiriças tiveram oito atores participando das arenas. As escalas regional/estadual/ provincial não apresentaram muitos interesses e atores no processo.

Em relação às escalas de poder político, densidade institucional e inovação nos processos de renovação da concessão da ponte da integração, destaca-se: as relações descentralizadas entre Prefeituras, comissões do CIF – Comitê de Integração, OAB, Universidades, Despachantes, empresas, ACISB – Associação

comercial, tornaram-se um fator de inovação do processo, pois contemplaram uma série de demandas, para além do modelo de concessão.

Ao longo das ações, constatou-se uma centralidade das discussões e decisões entre os representantes eleitos, no caso das cidades fronteiriças, notou-se uma centralidade política da prefeitura de São Borja-Brasil, no entanto o poder decisório da renovação coube a COMAB – Comissão mista Brasil e Argentina, criada para mediar e gerir o processo, portanto um poder decisório (internacional-nacional-local), que é presidida por representantes dos governos federais. Ao longo das ações foram raras as arenas com ampla discussão pública entre os setores da comunidade fronteiriça⁵.

No que toca às Cooperações escalares, observa-se cooperações descentralizadas e multiescalares entre duas frentes de atuação: frente do comércio internacional (prefeituras com despachantes, Acisb, empresas e atores governamentais) e frente do fim do pedágio e integração fronteiriça (Universidades, comissões do CIF, ACISB- Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de São Borja, atores do turismo). Tais redes institucionais possibilitaram as relações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional; e internacional-local-regional-nacional).

A partir da literatura estudada, se apreende que o fenômeno de estudo deve sempre preponderar em relação às escalas. Na investigação de caso, destaca-se o grande esforço da base local/ regional para demonstrar as centralidades de poder, a real importância do centro unificado de fronteira e da ponte da integração para os territórios fronteiriços e para o desenvolvimento nacional da Argentina e Brasil. Tais aproximações e diálogos com as centralidades de poder, necessitaram de articulações políticas e redes suprainstitucionais.

Outra reflexão necessária, é pensar as escalas a partir de seus campos de representação, onde a análise dos discursos da mídia foi de grande importância para o entendimento de diversos marcadores escalares, relações políticas, demandas regionais e disputas de poder no processo.

⁵ A UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa e demais Universidades regionais realizaram três eventos sobre a concessão da ponte da integração: 1) Seminário técnico sobre a concessão da ponte; 2) Universidades a concessão da ponte da integração; e 3) Escuta da comunidade sobre a concessão da ponte da integração. Ver - <https://www.youtube.com/watch?v=4VJXnpfdu3g>

Neste processo, cabe refletir o destaque escalar do local em relação a constituição de arenas de discussão, relações políticas, eventos multiescalares, junto às demais escalas durante a discussão da concessão. É no cotidiano local que os atores territoriais melhor compreendem suas realidades e instituições políticas, fator que contribuiu para a vinda das centralidades nacionais brasileiras, argentina e binacionais (COMAB), a conhecer o CUF e a Ponte da integração nos últimos anos, através de servidores dos Ministérios federais.

Considerações finais

O recorte espacial de estudo, as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina possuem uma relação histórica, cultural, social, econômica, política e territorial, que remetem desde os períodos das Reduções Jesuítico-*Guarani* (séculos XVI), pois a redução de São Francisco de Borja (São Borja), foi fundada por comunidades *guarani* da Redução de San Tomé, até as épocas de hoje com a ponte da integração. Como elemento central neste processo de integração socioterritorial, destaca-se o rio Uruguai, um marcador natural, social, cultural, econômico e político-administrativo.

A problemática desta pesquisa, centrou-se em investigar como vem se dando as escalas de poder e os recursos territoriais nos processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023). Como instrumentos metodológicos da pesquisa, foram analisadas dez matérias em meios de comunicação institucionais, estatais e privados a partir da metodologia das escalas geográficas de poder e revisão de literatura.

Os processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023), deu-se em momentos de relações diplomáticas tensas, com falta de consenso e diálogo entre os governos dos dois países, em relação à concessão da devida obra.

Durante as discussões da concessão, por apenas um ano os dois presidentes estiveram alinhados ideologicamente e politicamente, em 2023 (Lula-Fernandéz), já nos demais anos, apresenta-se um não alinhamento, como foi em (2021-2022 –

Bolsonaro e Fernández); e (2024 – Millei-Lula). Tal cenário gerou decisões a curto prazo, e dias antes de vencer os contratos, prorrogando por diversas vezes o período concessional para o setor privado.

A partir da literatura, os recursos territoriais são conceituados como potencialidades através de uma tripla proximidade, geográfica, organizacional e institucional. Entre as principais características dos recursos territoriais, destaca-se especificidade, potencialidade, visibilidade e renovabilidade.

Os recursos atualmente vêm sendo pensados não apenas como material, mas como ideal, geradores de territórios do conhecimento, possuindo articulação com o passado e com o futuro. Os recursos potenciais e recursos realizados (ativos), são considerados a nova figura no desenvolvimento, estes que dependem de uma intencionalidade de atores e das ideologias do território, que requer um compromisso territorial e valorização das capacidades profissionais, possuindo setorialidades para além do comercial (patrimonial, ambiental, cultural e social).

Em relação às principais características dos recursos territoriais da ponte da integração e CUF, em relação a especificidade apresenta-se como Primeiro centro Unificado de Fronteira da América do Sul; comporta em torno de 30% da balança comercial Brasil e Argentina; e 30% da balança comercial Chile-Brasil; atores com trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados; e agilidade nos serviços prestados; possuem uma rede de Universidades que estão estudando e cooperando tecnicamente com o CUF, além da localização estratégica no Mercosul.

Estes ativos territoriais apresentados, destacam-se como os principais marcadores de diferença destes recursos territoriais perante o internacional, nacional e regional. Seguindo nesta linha, nos valem das palavras de Pecqueur (2006), que ensina que a abordagem do desenvolvimento se sustenta a partir das diferenças territoriais e não no alinhamento destas na concorrência territorial.

Em relação à coesão territorial dos atores políticos e demais atores locais, observa-se a unidade de defesa de três pontos centrais (a manutenção do modelo do CUF, fim do pedágio e a ponte como vetor de desenvolvimento regional).

No que toca as potencialidades, destaca-se a localização estratégica dos recursos territoriais no Mercosul, tem potencialidade para tornar-se um corredor

bioceânico, um polo de desenvolvimento territorial e inovação, além do potencial do recurso para ser inserido no centro do planejamento regional/ nacional, as relações organizacionais e institucionais integradas, podem ser um diferencial ainda maior em

Os devidos territórios estão em periferias espaciais na relação com as centralidades de poder decisório, fatores estes que são sempre desafiadores e centralizados, que necessitam de uma maior escuta das comunidades regionais.

Em relação às redes territoriais da ponte da integração, destacam-se redes comerciais, redes turísticas, redes socioculturais e redes educacionais. No que toca as redes comerciais, a ponte se destaca por ser a via comercial entre Argentina, Chile e Brasil, além de articular o território brasileiro com outros países andinos.

Em relação as redes socioculturais, destaca-se a partir da ponte um maior intercâmbio cultural e social das cidades fronteiriças nas margens do rio Uruguai e com os territórios das Missões Jesuítico-*Guarani*.

Já as redes turísticas demarcam a ponte da integração como um ponto de migração turísticas com as praias brasileiras, Cataratas do Iguaçu, Buenos Aires, Posadas-AR, Corrientes-AR, Cordilheira dos Andes, Ushuaia na Argentina e Encarnación no Paraguai. Em relação as redes educacionais destacam-se que nos últimos 20 anos a região tornou-se um polo educacional de ensino superior, pois São Borja e Santo Tomé possuem em média 10 mil Universitários.

Nestes 31 anos da inauguração da ponte da integração, muitos atores locais e regionais se qualificaram para atuação no comércio exterior e internacional, muitas empresas locais/ regionais de comércio exterior foram abertas, assim como a vinda de grandes corporações qualificaram ainda mais os atores do CUF.

Também foram e vêm sendo criados cursos de graduação, pós-graduação e de extensão nas áreas do Comércio exterior, Relações internacionais, Ciência Política, Políticas públicas, integração transfronteiriça e Logística (respectivamente na Urcamp, UERGS, Unipampa e IFFAR). No entanto, ainda não se identificou um plano de desenvolvimento regional e territorial, que melhor planeje e contemple o recurso territorial da ponte e CUF, nos processos de planejamento e governança do desenvolvimento.

Em relação as escalas geográficas de poder, a literatura apresenta uma série de conceitos centrais, que se relacionam entre si, como escalas geográficas, cooperações escalares, relações institucionais, densidade institucional como inovação territorial; escala local; Escalas e poder Político local; e Desenvolvimento local/ regional/ territorial. Nestes aprendizados, alguns geógrafos reforçam a importância de pensar e agir politicamente no território, a partir da metodologia da escala, onde as escalas podem ser campos de representações, e modelo de organização das estruturas de poder no território.

A partir da análise dos dados, destaca-se que os atores locais realizaram grandes esforços para se fazerem escutar em Brasília e Buenos Aires (apresentação de cenário aduaneiro, educacional e econômico). Neste processo, ainda resta muita reflexão, pesquisa e ações de extensão, no entanto pode-se afirmar que a ponte e o CUF, tornam-se marcadores territoriais estratégicos para os Estados nacionais, assim como um marcador de diálogo e aproximação entre Brasília e Buenos Aires, a partir das localidades fronteiriças vinculadas e cidades gêmeas de São Borja e San Tomé.

No processo das escalas geográficas de poder, observa-se o protagonismo e poder político do Estado brasileiro (predominância em número de atores e interesses no processo) e da Prefeitura Municipal de São Borja (a escala local demonstrou uma densidade institucional e descentralização das ações), que lideraram as discussões e arenas decisórias do devido processo concessional. Um ator estratégico por parte do Estado Argentino, foi o Embaixador Argentino em Brasília, Daniel Scioli. Ao longo das arenas analisadas, constata-se a centralidade das discussões e decisões entre representantes eleitos, sendo raras as ações que possibilitaram o diálogo com os setores da comunidade.

No âmbito local destaca-se também a participação ativa das Aduaneiros, Universidades regionais, ACISB, Comissões do CIF, OAB, sindicatos, Câmara de Vereadores, e Senador brasileiro Luiz Carlos Heinze. Uma constatação inicial na pesquisa, que ainda se encontra em fase preliminar, observa-se nas devidas ações diversas Cooperações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional), onde poder decisório ocorre respectivamente da escala internacional (Comab)-nacional (Estados nacionais) -local (prefeituras e territórios fronteiriços).

Para finalizar esta reflexão inicial, afirma-se que o poder político e institucional local (São Borja e San Tomé), conseguiu mobilizar os atores, principalmente do Ministério dos Transportes do Brasil, para virem a região conhecer e melhor planejar o edital de concessão, que teve como atividade simbólica o evento “Escuta da comunidade fronteiriça sobre a concessão da ponte”, realizado na Unipampa, campus São Borja, que contou com diversos atores.

Neste processo político e territorial da nova concessão da ponte da integração e do Centro Unificado de fronteira (CUF), observou-se dois fatores de inovação: 1º) ações descentralizadas que abarcaram atores locais/ regionais/ nacionais/ internacionais; e inovação a partir da relação entre Universidades, CUF e profissionais da logística e comércio internacional.

REFERÊNCIAS

BAUDELLE, Guy et alii. **Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global; la Gestión de las ciudades em la era de la nformación**. Madri, habitat/ Taurus, 1997.

BRANDÃO, Carlos. As escalas de poder, instituições e territórios. Revista organizações & sociedade. **Número Especial - IX Colóquio Internacional sobre Poder Local**. 2004.

BRASIL. **Portaria 2.507**, de 5 de outubro de 2021, Estabelece o conceito de cidades gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, 2021.

BRASIL. **Decreto 3.467/ 97** de 17 de maio de 2000 aprova o acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Argentina para o funcionamento do centro unificado de fronteira São Borja e Santo Tomé. Brasília, 2000.

CARNEIRO, Camilo. **Interações espaciais e cidades gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borja/ Santo Tomé - Itaqui/ Alvear**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Rio de Janeiro: 2008.

CASTRO, Iná. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? **Revista Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, V. 4, N.1, p. 87-100, 2014.

DE FRANCO, Augusto. **Desenvolvimento local integrado e sustentável: dez consensos em proposta**, ano.27, n.78, 1998.

GRIMSON, Alejandro. **Pasiones nacionales: política y cultura en Brasil y Argentina**. 1a. ed. Buenos Aires: Edhasa, 2007.

PINTO, Muriel. **A construção da identidade missioneira no Rio Grande do Sul e as políticas culturais no sul do Brasil**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul-RS, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/301>

PINTO, Muriel. RETAMOSO, Alex Sander Barcelos. COLVERO, Ronaldo. Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina. **Revista Confins** [Online], 31, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>

PINTO, Muriel. SIQUEIRA, André Iser. CEOLIN, Lisianne Sabedra. DE AZEVEDO, Domingos Sávio Campos. Integração fronteiriça e Políticas Educacionais entre as Cidades Gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina. In: COLVERO, Ronaldo. PANIÁGUA, Édson. JOVINO, Danilo. **Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades 4**. São Borja: UNIPAMPA, Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2020.

PECQUEUR, Bernard. COLLETIS, Gabriel. Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement: Le rôle de la proximité géographique. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, 2018 - N° 5-6.

PECQUEUR, Bernard. GLON, Erick. Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? Territory in movement. **Journal of geography and planning**, n.1, 2006.

RAMBO, Anelise; RUCKERT, Aldomar. Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão - o caso da Cooperacana, Porto Xavier-RS. **Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 95-114, jul./dez. 2008

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1986.

NOTAS DE AUTOR

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Muriel Pinto - Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

FINANCIAMENTO

Não se aplica

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 15-05-2024

Aprovado em: 03-03-2026

Publicado em: 21-08-2026